

# Centro UC

## Políticas Públicas

PROURBANA PROGRAMA DE APOYO A LAS POLÍTICAS  
URBANAS Y DE SUELO EN CHILE

VIII CICLO WORKSHOPS CHILE

# **Nueva política de desarrollo urbano: de los lineamientos a los instrumentos y estrategias concretas para su implementación**

**Agosto 2013 - Abril 2014**

Proyecto desarrollado con apoyo de:





# Índice

<b>Introducción</b>	04
<b>Integrantes del consejo directivo de Prourbana</b>	06
<b>I Sesión</b>	07
<b>Factibilidad de aplicar mecanismos de recuperación de plusvalías en Chile</b>	
Invitado: Felipe Irrarrázaval Concejal Comuna de Lo Barnechea Santiago, octubre de 2013	
<b>II Sesión</b>	16
<b>Mecanismos de recuperación de plusvalías para inversión en transporte en Chile</b>	
Invitado: Óscar Figueroa Académico del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago, 21 de Noviembre de 2013	
<b>III Sesión</b>	23
<b>Gobiernos Metropolitanos para Chile: dos propuestas para su implementación</b>	
Invitados: Arturo Orellana, académico Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile Critóbal Tello, coordinador Programa Puentes UC del Centro de Políticas Públicas UC, Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago, 23 de Enero de 2014	
<b>IV Sesión</b>	32
<b>Hacia una agenda legislativa para la implementación de nuevos enfoques e instrumentos en materia de suelo: ¿hacia dónde avanzar y qué restricciones podemos enfrentar?</b>	
Invitado: Carlos Montes Senador de la República de Chile Santiago, 26 de Marzo de 2014	

# INTRODUCCIÓN

**Pía Mora**

Coordinadora del Programa de Apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo en Chile del Centro de Políticas Públicas UC

En el período 2006-2014 hemos realizado ocho ciclos de workshops gracias al apoyo del Lincoln Institute of Land Policy (LILP). Todo el material está disponible para ser descargado de forma gratuita en el sitio web del Centro de Políticas Públicas UC.

Cada ciclo de workshops se compone de 4 sesiones, las que se realizan cada dos meses, y donde participa de forma activa el Consejo Directivo de ProUrbana, cuyos miembros se vinculan a los temas urbanos desde distintos ámbitos: académico, gobierno central, gobierno local, parlamentario y sector privado.

Estas reuniones se han constituido como un espacio relevante de debate y reflexión sobre las materias urbanas y de suelo. La información que se comparte, los acuerdos a los que se arriba y también los disensos que se producen son insumos relevantes para la elaboración y ajuste de políticas públicas en estos temas. En esa misma línea, cabe destacar la reciente designación en importantes cargos públicos de 5 miembros de nuestro Consejo Directivo: Pablo Contrucci en la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Juan Pablo Gramsch en la División de Política Habitacional del MINVU, Claudio Orrego en la Intendencia de Santiago, Carlos Montes como senador de la República, y Luis Eduardo Bresciani quien asumió recientemente como presidente del Consejo de Desarrollo Urbano. Creemos que estos nombramientos demuestran lo estratégico que es este Consejo y su potencial de incidencia sobre temas vinculados a la política del suelo, la planificación urbana y el gobierno de la ciudad.

El tema central que el Consejo acordó discutir durante este VIII ciclo fue: **“Nueva Política de Desarrollo Urbano: de los**

**lineamientos a los instrumentos y estrategias concretas para su implementación”**. En 2014 se publicó la Política Nacional de Desarrollo Urbano, producto del trabajo de una Comisión convocada por el ex Presidente Piñera. El fin de esta política, tal como está establecido en la página web de la misma, es *“generar condiciones para mejorar la calidad de vida de las personas en un contexto de desarrollo sustentable. Para ello propone objetivos específicos y lineamientos en cuatro ámbitos: desarrollo económico, equilibrio ambiental, integración social, e identidad y patrimonio, además de uno transversal que se considera como condición necesaria para avanzar en las líneas propuestas: la institucionalidad y gobernanza”*. Pese a no ser de carácter vinculante, constituye un hito para Chile, en la medida que establece un diagnóstico consensuado desde representantes de distintos sectores respecto a las principales problemáticas habitacionales y urbanas presentes en nuestras ciudades, al mismo tiempo que esboza algunas posibles líneas de acción. Su voluntad de constituirse como una política de Estado más que de gobierno quedó de manifiesto al ser recogida por la actual Presidenta Bachelet, quien recientemente conformó un Consejo Nacional de Desarrollo Urbano –presidida por Bresciani– cuya misión es bajar la mencionada política a acciones concretas. Es precisamente ese mismo espíritu el que inspiró este VIII ciclo de workshops: aportar con propuestas específicas al debate en materia urbana. Con ese fin, son 4 las sesiones que se realizaron.

En la primera sesión se habló sobre la factibilidad de aplicar mecanismos de recuperación de plusvalías en Chile. En primer término, en mi rol de coordinadora del área

ProUrbana del Centro de Políticas Públicas de la UC, realizó una pequeña exposición sobre qué son los mecanismos de recuperación de plusvalías en base a un Policy Focus Report sobre el tema realizado por Martim Smolka, director del Programa para Latinoamérica del Lincoln Institute of Land Policy (LILP). Posteriormente, Felipe Irarrázaval, concejal por Lo Barnechea, explicó las dificultades experimentadas por el nivel local para financiar obras de infraestructura urbana, incluso en comunas de ingresos considerables como es aquella que él representa. Asimismo, profundizó sobre algunas alternativas que se habían evaluado desde el municipio para el allegamiento de recursos tras la introducción de cambios al plan regulador comunal que aumentaban la densidad en ciertas zonas, las cuales son asimilables a la captura de plusvalías. Es interesante que, más allá de las distintas posturas ideológicas, exista un creciente interés por implementar mecanismos de captura de valor orientados al financiamiento de infraestructura urbana. Queda pendiente la discusión en profundidad respecto a qué rol pueden jugar estas estrategias para la promoción de la integración residencial.

La segunda sesión tuvo como invitado a Oscar Figueroa, académico del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT) de la UC. El académico mostró los principales resultados de un trabajo realizado para el Banco Mundial, que evaluaba la factibilidad de implementar mecanismos de captura de valor para el financiamiento de obras de transporte, los que cada vez se vuelven más caros no sólo por temas técnicos, sino también por las exigencias emanadas desde la ciudadanía. Algunas de las complejidades asociadas a la implementación de los cobros fueron discu-

tidas, así como también algunas alternativas de solución. Dos propuestas de gobiernos metropolitanos fueron debatidas en la tercera sesión. Cristóbal Tello, coordinador de Puentes UC del Centro de Políticas Públicas UC, expuso un modelo asociado al traspaso de competencias a los gobiernos regionales. Arturo Orellana, académico del IEUT UC propuso modelos distintos según la escala del área funcional correspondiente. Para las áreas más grandes se señaló la pertinencia de la generación de una agencia metropolitana que además tenga asociado un directorio de municipio integrado por los alcaldes. Un tema crítico tratado refirió a la necesidad de contar con una mirada sistémica respecto a la distribución de NIMBYs y a la provisión de bienes públicos.

La cuarta y última sesión trató sobre la agenda legislativa necesaria para implementar nuevos enfoques e instrumentos en materia de suelo. El expositor principal, el senador y miembro permanente del Consejo Directivo de ProUrbana, Carlos Montes, planteó la necesidad de implementar una agenda de corto y mediano plazo que ponga especial énfasis en crear programas de densificación de la ciudad, incluir los temas urbanos en la reforma tributaria, crear un banco público de tierras y desarrollar programas de vivienda con integración social desde el Estado.

Esperamos que el material generado sea de utilidad e interés tanto para los tomadores de decisiones como para la ciudadanía en general.

**Equipo**  
**Programa de Apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo en Chile**  
**del Centro de Políticas Públicas UC**  
**Pía Mora, coordinadora**  
**María Ignacia Polanco**  
**Daniella Innocenti**  
**Mariana Fulgueiras**

## Integrantes del consejo directivo de ProUrbana

El Consejo Directivo de Programa de Apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo en Chile (ProUrbana) del Centro de Políticas Públicas UC está conformado por actores de influencia en la políticas urbanas y de suelo en Chile, y en el debate sobre el tema. Los integrantes destacan por su heterogeneidad, lo que garantiza la representación de la mayor cantidad de sectores y posturas respecto de las políticas de suelo urbano: parlamentarios, funcionarios

públicos, investigadores universitarios, profesionales del área, empresarios y miembros de ONGs.

Las reuniones del Consejo, realizadas con el apoyo del Lincoln Institute of Land Policy, generan espacios de debate y reflexión sobre las materias urbanas y de suelo, orientadas a forjar acuerdos que sirvan como información relevante para la elaboración de políticas públicas en estos temas.

- Carlos Montes, Senador de la República
- Claudio Orrego, intendente de la Región Metropolitana
- Francisco Sabatini, académico IEUT UC
- Gonzalo Cáceres, académico IEUT UC
- Gonzalo Cubillos, abogado de Cubillos, Campos y Molina Abogados (CCM)
- Ignacio Irrarrázaval, director Centro de Políticas Públicas UC
- Iván Poduje académico Arquitectura UC y socio de ATISBA
- Jonathan Barton, académico IEUT UC
- José Astaburuaga, socio GEVECON
- José Ramón Ugarte, asesor MINVU
- Juan Ignacio Silva, presidente Ejecutivo Empresa Constructora DESCO S.A.
- Juan Pablo Gramsch, jefe División Política Habitacional, MINVU
- Julio Poblete, académico Arquitectura UC y socio de DUPLA
- Leonardo Basso, académico Universidad de Chile
- Luis Eduardo Bresciani, académico Arquitectura UC y presidente Consejo de Desarrollo Urbano
- Macarena Ibarra, académica IEUT UC
- Mario Grandón, socio GEVECON
- Pablo Contrucci, académico IEUT UC y jefe División de Desarrollo Urbano, MINVU
- Patricio Hales
- Paulina Ahumada, asesora urbanista Municipalidad de Recoleta
- Pedro Bannen, director IEUT UC
- Vicente Domínguez, presidente Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI)

Equipo Programa de Apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo en Chile del Centro de Políticas Públicas UC  
 Pía Mora, coordinadora  
 María Ignacia Polanco  
 Daniela Innocenti  
 Mariana Fulgueiras



## I Sesión

### Factibilidad de aplicar mecanismos de recuperación de plusvalías en Chile

Invitado: Felipe Irarrázaval

Concejal Comuna de Lo Barnechea

Santiago, octubre de 2013

**Pía Mora:** El tema que hemos querido discutir en este octavo ciclo tiene que ver con mecanismos concretos para promover la integración residencial, desde la perspectiva de las políticas de suelo. Después de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, tenemos un avance, hay un cierto consenso en los tipos de problemas que hay en las ciudades, pero no hay tanto acuerdo en los mecanismos para resolver esos problemas, y nosotros creemos que uno de esos mecanismos privilegiados tiene que ver con la recuperación de plusvalías.

Para motivar la discusión voy a partir contándoles de forma muy general los principales contenidos de una nueva publicación del Lincoln Institute of Land Policy (LILP), cuyo autor es Martim Smolka, que tiene que ver con experiencias de implementación de captura de plusvalía en Latinoamérica. Me voy a referir a grandes rasgos en qué consiste la captura de plusvalías, los puntos a favor y las dificultades para implementar este tipo de políticas. Luego le daremos la palabra a un concejal de la comuna de Lo Barnechea – Felipe Irarrázaval-, que nos va a contar una experiencia de captura de plusvalía que querían implementar en esa

municipalidad. Es bien interesante que sea este concejal el que esté promoviendo esta discusión, porque acá en general la captura de plusvalías se mira con un cierto celo o temor, como algo muy ideologizado, en circunstancias en las que hay países liberales –parecidos a Chile- donde la aplicación de este mecanismo hace sentido. Es interesante que sectores de derecha estén pensando en este tipo de modelos, lo que contribuye a derribar los mitos y aprehensiones en torno a estos temas.

La discusión nace en torno a la constatación de que hay ciertas acciones públicas y comunitarias que generan valor en la ciudad. Valor entendido en términos de desarrollo, y también valor económico en términos de precio del suelo. Estas acciones públicas y comunitarias las dividimos en dos grandes grupos, por un lado están las inversiones -que pueden ser, por ejemplo, en infraestructura de transporte, en urbanización y servicios, pavimentación, alcantarillado-. Y por otro lado, están las normas y disposiciones administrativas. En este segundo ítem incluimos los aumentos de densidad en ciertas zonas, los cambios de uso dentro de la ciudad, por ejemplo de residencial a comercial, y también

los cambios de uso de rural o urbano.

En el texto que aquí les presentamos se señala que en general los cambios que son más significativos para los propietarios –en términos relativos- tienden a ser aquellos de uso de rural a urbano. En general la proporción de cambio de valor es de cuatro a uno, sólo por el cambio de uso a rural a urbano.

Entonces, ¿qué es la captura de valor?, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de captura de la plusvalía? Nos referimos a la recuperación de todo o parte de ese valor agregado que están generando el Estado, los municipios o las comunidades, respecto del suelo o del precio de ciertas propiedades.

Por ejemplo en Colombia, hay una ley que establece que se pueden hacer capturas de plusvalía por parte del sector público, las cuales representan entre 30 y 50% del total del incremento. En Brasil existe una normativa mucho más estricta, que permite hacer recuperaciones de hasta un 100% de la plusvalía. También hay modelos como en el caso de Holanda, en Amsterdam, donde el 100% del suelo es público. Aquí el Estado licita el uso de ciertos paños, pero sin perder la propiedad. Por lo tanto la ganancia está asociada a la explotación de ese lugar más que a la posesión del suelo.

Hay un libro del LILP, cuyos autores son Ingram y Hong, que muestra que, por lo mismo, la segregación allí es muy baja, porque no es el mercado el que determina dónde localizar la vivienda social. El mismo Estado, al ser el propietario preferente del suelo, va decidiendo dónde va a poner ciertos usos, incluyendo la vivienda social.

**Iván Poduje:** Cuando tú dices, en el caso de Holanda, ¿También es del reinado, la reina o el gobierno? ¿Es el Estado central o la reina?

**Pía Mora:** Entiendo que es del Estado, no te lo podría corroborar, pero no es el único caso. Hay un caso asiático que también es similar, no me acuerdo exactamente cuál, pero en ese caso también es Estado, no sólo está asociado a una monarquía, sino también a régimen estatal. Y lo interesante, es que el uso se licita, y también se puede traspasar como estilo fideicomiso, a comunidades que sean las que administren estas tierras. No necesariamente el Estado.

**Iván Poduje:** Cuando dices que no es el mercado el que asigna el valor a la vivienda social sino que es el Estado, en el fondo es el Estado el que define el valor de la vivienda social, con los precios definidos en las tierras por el precio del mercado ¿Cuál sería la diferencia en esos casos? el Estado es el que tiene las políticas, y compra los terrenos, o define el subsidios para que los terrenos se puedan vender a determinados precios o determinados montos.

**Pía Mora:** Lo que entiendo de ese modelo, es que, al ser el propietario el dueño del suelo, sólo licita la construcción y el uso. Si el Estado saliera masivamente a comprar suelos, eso tendría una incidencia en el precio del suelo. Más que

hablar de la viabilidad de esos modelos en Chile, el punto que quería poner, es que hay modelos mucho más estatistas y centralizados, y otros mucho menos. Hay lugares en que el Estado o municipio está autorizado a recuperar parte de la plusvalía, parte o la totalidad, y en otros no recupera nada. ¿En qué contexto surge la discusión en torno a la pertinencia y legitimidad de recuperar la plusvalía de parte del sector público? Por un lado se establece que es injusta la apropiación de este “plus valor” que genera el Estado, solo en manos de algunos propietarios, que sin su esfuerzo personal (necesariamente) han generado ese valor. Entonces surge esa pregunta: ¿por qué si es que el Estado está enfrentando además unos costos asociados a generar valor en ciertas propiedades, estos beneficios son capturados sólo por algunos? Además es arbitrario, por qué unos y no los otros. Entonces, otro punto de por qué también se justifica esta discusión de captura de plusvalía, es que permite llevar recursos al sistema público y además facilita la planificación urbana. En el fondo, cuando planifico una obra puedo establecer más o menos, en qué lugar voy a hacer esa obra, a quién va a afectar, cuánto los va a afectar, cuánto nos va a llegar de recursos de vuelta para poder financiar la misma obra, etc. También hay un contexto de mayores demandas ciudadanas por participación y por ejemplo, anticipándome un poco a la discusión en Chile, esta Ley de Aportes del artículo 70 bis que está a punto de aprobarse. En el fondo el tema es que si en la ciudadanía alguien está edificando, densificando sin control y sacándole el máximo provecho al suelo sin compensar al espacio público por lo que está haciendo, es esperable que exista cierta oposición ciudadana y que a su vez eso contribuye a legitimar la discusión sobre captura-plusvalía.

**Mario Grandón:** En paralelo, el mundo inmobiliario ve las exigencias de mitigar como una expropiación a su propiedad. He visto discusiones en la Cámara de Diputados, entre empresarios de la construcción, y están todos de acuerdo en que esto es un robo del Estado hacia estos pobres agricultores, que en realidad ninguno es agricultor al fin y al cabo (ni pobre); todos han comprado antes de que se corra el PRMS100.

**Iván Poduje:** Quisiera hacer dos puntos al respecto: primero respecto al hecho de que hay divisiones. Dado que la ciudad cambió su tendencia de crecimiento hay inmobiliarios que están diciendo que no se requiere de la ampliación de radio urbano y lo que se requiere es más altura, porque la demanda se fue hacia dentro. Pero, hay una corriente que quiere pagar mitigaciones y hay otra en la Cámara, que digamos está más fragmentada, que no quiere pagar nada. Pero la pregunta de fondo, y que ha sido la aprehensión que le he mostrado a Pía es cómo evitas que la gente que no debiera pagar porque no puede, o porque en efecto la política pública busca favorecer, no paguen.

**Pía Mora:** Un último punto que sustenta esta discusión

de captura de plusvalía tiene que ver con la intolerancia neo-liberal a los free-riders, lo que tiene que ver con algo que Francisco Sabatini y Gonzalo Cáceres contaban hace mucho tiempo analizando experiencias preliminares o tentativas de recuperación de plusvalía en Chile.

¿Cuáles son las dificultades asociadas a la captura de valor? Primero, que las condiciones específicas de los lugares y de las intervenciones hacen que el aumento de valor no sea igual en todos los lugares de la ciudad. Una misma inversión puede generar mucho valor en un lugar y menos en otro. También es muy difícil determinar el área de influencia. Por otra parte el incremento de valor puede ser diferencial según la cercanía o la lejanía a la obra, por ejemplo de transporte. Hay estudios que muestran que la primera línea de las autopistas puede desvalorizarse producto del ruido, etc., pero tal vez la de la segunda línea ya se ven más beneficiadas y así. O sea no siempre estar más cerca implica más valor, aunque si el lugar tiene un buen diseño urbano, más cerca puede significar efectivamente más valor.

Otra dificultad es cómo aislar el efecto de la acción pública. En la ciudad hay muchos actores que están incidiendo en generar valor al desarrollar la ciudad. Por lo tanto, no todo el valor que se genera en la ciudad es atribuible a la acción del Estado, también es atribuible a la acción de los privados y de la misma comunidad; a través de sus preferencias las personas están valorizando las localizaciones centrales. Entonces, hay fenómenos culturales que inciden también sobre los precios del suelo.

Por otro lado, cómo medir el incremento de valor. Una de las grandes discusiones que se dan en este tema es, ¿de qué manera puedo anticipar cómo va a ser el valor? Un camino es estimar el valor exacto, tratando de predecirlo con todo lo engorroso que puede ser. Otro, es decir simplemente: le vamos a cobrar un porcentaje de lo que hoy día vale su suelo, o de lo que vale su suelo en el momento número dos. Y otras alternativas son que el propio mercado determine cuánto vale. Y por último, hay un punto que también Iván apostó varias veces que tiene que ver con la eventual regresividad en la captura de valores en ciertos casos. A qué se refiere Iván con esto, por ejemplo si como Estado quiero usar las obras de transporte, -por ejemplo un metro-, para valorizar un sector muy deteriorado, -como por ejemplo Bajos de Mena-, no se le va a cobrar a los vecinos de Bajos de Mena por ese valor agregado porque no tendría sentido; sería regresivo, pues le estoy quitando a los que tienen justamente menos. Desde luego, ese es otro punto que también sirve para discutir.

Con todas estas dificultades la captura de valor es una práctica que se está haciendo en muchos países, incluso en EEUU. En Chile ya tenemos ciertos antecedentes. Primero vamos a revisar tres tipos de captura de plusvalía que se muestran en este documento que les estoy presentado, y

después ver algunos ejemplos de incipientes formas de captura de valor que están hoy día en la discusión en Chile. Las tres formas son:

1° Los impuestos a la propiedad y las contribuciones por mejora: acá se incluyen los impuestos prediales, la tasación fiscal, que va recogiendo levemente los incrementos que registra el valor del suelo y esa es la forma más básica de capturar propiedad. La otra tiene que ver por impuestos por sitios vacantes, para desincentivar la retención o la especulación asociada al suelo; y otra forma tiene que ver con los aportes de los propietarios que están afectos a una mejora. Por ejemplo hay mucha experiencia en Latinoamérica de lugares que se pavimentan o que se les construye un alcantarillado y esos propietarios contribuyen a financiar todo o parte de esa inversión considerando que les va a rebotar en un beneficio que es generalmente mayor al costo de la obra.

2° Exacciones y otras negociaciones directas que imponen cargos al que quiere ejercer un derecho de construcción: Acá están los permisos que pagan los propietarios del suelo por desarrollar o por construir. La "otorga onerosa" en Brasil, que se establecieron en la ciudad con un plano regulador bastante restrictivo, donde los derechos de construcción que entrega el plano fueron reducidos a lo mínimo. En el fondo, sin renunciar a la propiedad privada, las personas mantienen la propiedad en su poder; el derecho de construcción queda limitado a su mínima expresión y para poder ejercerlo ellos deben pagar. Obviamente que este tipo de créditos pueden estar establecidos en normas de carácter general o también se pueden resolver en negociaciones uno a uno con distintos propietarios, y eso también ha pasado en Chile según me informó el concejal de Lo Barnechea. En el caso de Las Condes donde en una zona en particular el plano regulador puede ser muy restrictivo, hubo casos de pago en dinero o en obras para poder ejercer ese derecho de construcción. En el caso de la otorga onerosa es lo mismo: se fija un precio previamente de cuánto vale ese derecho de construcción. Pero los brasileños evolucionaron a un modelo mucho más sofisticado y eso tiene que ver con la tercera forma.

3° Otras herramientas para grandes proyectos de desarrollo urbano: Por ejemplo, la CEPAC en Brasil. Se delimitan zonas dentro de Sao Paulo que se llaman operaciones urbanas donde se hacen planes de densificación y se establece cuál es la carga máxima que tiene una determinada zona y las infraestructuras y equipamientos que deberían ir asociadas a esa área de densidad. Por ejemplo voy a poner 30 edificios de 30 pisos, pero para sostener esta mayor densidad necesito hacer un parque, un colegio, ampliar unos caminos y poner un hospital. Después es el mismo mercado el que establece en cuánto valora ese derecho de construcción y ellos fijan el precio de ese derecho de construcción. Lo que hace el Estado es poner a la venta

una cantidad de unidades de derechos de construcción fijando un precio base, determinado en base a análisis económicos. Después los mismos privados, en función de cuánto valoran ese derecho de construcción, van fijando el precio de ese derecho.

Lo interesante al respecto es que ahí Sandroni, que está a la vanguardia en este momento en el tema, ha dicho que cuando el Estado fija el precio de antemano, de cuánto vale el derecho de construcción, como el caso de la otorga onerosa versus cuando es el mismo mercado, el precio de construcción es mucho más alto cuando el mismo mercado lo fija. Entonces eso también es interesante porque nos abre la perspectiva de cómo introducir más competencia dentro de la ciudad, pero regulada desde el Estado. Esto podría permitir mayores recaudaciones y mejor planificación, porque al final no solamente el Estado recaudó más dinero para ejecutar esa misma obra sino que además pudo planificar como quería que fuera esa densidad.

Existen otros ejemplos, en los que no me detendré ahora, como el de reajuste de tierras, el desarrollo de suelo público a través de privatización, o adquisición pública de suelos privados que van en esta misma línea.

Para cerrar, quería mencionar el caso chileno. Cuando uno rastrea un poco se da cuenta que en Chile ya están operando ideas o mecanismos de recuperación de plusvalía. Un caso tiene que ver con esta modificación al DFL2 de 1959, que va en la línea del capítulo 40B de Massachusetts. Este mecanismo podríamos decir que está dentro del grupo dos; se paga para ejercer un derecho de construcción. Hoy los planos reguladores permiten una cierta altura y densidades y lo que el Minvu está buscando es que los inmobiliarios puedan saltarse estas alturas y densidades permitidas, siempre y cuando incluya una cuota de vivienda social en el desarrollo.

**Francisco Sabatini:** Es más formalizado, porque en el caso de EEUU (40B), que estudiamos, el inmobiliario que está dispuesto a poner vivienda económica en el conjunto entra en un proceso de negociación con el municipio local sin límite. Entonces es una cosa de consenso y se hace participar a los vecinos.

**Pía Mora:** Otra diferencia con el 40B es que acá los municipios van a determinar cuáles son las áreas donde podría un privado saltarse la norma, entonces es como una especie de 40B pero un poquito más regulado.

**Iván Poduje:** Lo de la zona está en discusión, lo que la verdad está fijándose es la opción de que tú puedas como privado optar vía destinación de una cuota de negociación. Por eso tiene que ser proyecto de ley y no un decreto supremo, no un subsidio más, porque se tiene que modificar la ley general de construcciones para que pueda cambiar las alturas de las densidades.

**Francisco Sabatini:** A mí me gusta mucho más el esquema que hay en Massachusetts porque obliga a una conversa-

ción con todo y no lo deja establecido en un recurso legal.

**Gonzalo Cubillos:** Es más fácil definir reglas claras con límites, que dejar la negociación paso a paso porque ahí te sale cualquier cosa, pero por otro lado creo que es mejor lo otro. Ahora estos mecanismos cuando los vimos no era para captura de plusvalía, eran más bien de integración social.

**Pía Mora:** En el fondo el punto es que por el hecho de desarrollar en un cierto lugar y al obtener ganancias por eso gracias a la flexibilización de la norma, yo tengo que hacer una contribución, y esa contribución la puedo hacer en dinero o en especies y una de esas especies es la vivienda social; uno puede incluir en esta discusión la captura de plusvalía y el tema de la ley de aporte al espacio público.

**Iván Poduje:** Voy a tocar 4 puntos lo más rápido posible. Lo primero creo que falta una prisión de fundamentos. Esto es un mecanismo redistributivo de financiamiento o integración social o de control de la especulación, no se sabe qué es y creo que hay que definirlo. Si es un mecanismo de financiamiento de desarrollo urbano, no necesariamente se va a aplicar para integración social, si es un mecanismo de control de la especulación tiene otro objetivo, por lo tanto eso me parece que es clave. Segundo, en la aplicación creo que hay tres dificultades que ya hablamos. Pía mencionó tres opciones, pero el 78% de la vivienda no paga contribuciones y el incentivo a que ingresen más viviendas al área de contribuciones es cero. La aplicabilidad de subir las contribuciones para recoger plusvalía está muy limitada. En tercer lugar, está el tema de las opciones de stop de edificaciones, en el fondo cuyo conflicto principal es la oposición de los municipios, de rechazo a la imposición de un derecho transable que permite edificar generando conflictos con sus vecinos. Hoy día el NYMBY está generalizado y hay incluso municipios que han hecho del NYMBY su política pública; el caso de Providencia va para allá. Por último, respecto a la medición del valor, ese tema no es menor, tu destacaste las complicaciones que hay, pero son gigantescas.

**Pía Mora:** Que el mismo mercado fije el precio de cuánto valora el derecho de construcción, eso también es una opción.

**Iván Poduje:** Creo que es lo más factible. Lo que pasa es que cuando tú haces eso, estás asumiendo que ese valor que tú vas a ubicar en un predio va a tener una norma que lo permite y el problema de eso es que el NYMBY te puede bloquear la asignación de esa norma.

Mi oposición siempre ha sido al tema regresivo. Creo que hay que precisar el ámbito de la aplicación de la captura de plusvalía, sobre todo en obras públicas. No lo veo tan complicado, pero lo que tiene que hacer el Estado es hacer un despliegue de infraestructura lineal para reducir problemas de "gentrificación" y segregación, y ahí no se puede cobrar plusvalía.

**Jonathan Barton:** Comparto lo que dice Iván, hay que

diseñar instrumentos que sirven para un propósito muy claro. Si fijas un valor en un espacio normado y el predio al lado no está cubierto, de inmediato generas un problema. Genera mucha distorsión tener gente a un lado de la calle pagando plusvalía y el otro lado no. Hay una gran complejidad ahí, no sé como lo habrán resuelto en Sao Paulo, pero tal vez hay un tema de la capacidad del Estado de intervenir y fijar de antemano los requisitos.

**Francisco Sabatini:** Yo creo que el tema de captura de plusvalía parte por un equívoco, y es que el Estado crea el valor del suelo. La plusvalía la crea la actividad económica y en una economía de mercado la actividad económica la genera el sector privado, por lo tanto la plusvalía la va a tener el sector privado. El suelo es un bien natural y su renta tiene que ver con la demanda, no con la oferta. La oferta está definida como una oferta de monopolio que puede ser natural, entonces lo que hace el Estado es administrar la relación de monopolio y la escasez del bien; pero en una economía de mercado son básicamente los privados y los ciudadanos quienes van creando el valor. Entonces decir que el Estado crea las plusvalías es un equívoco de partida. Me parece demasiado simple y por eso genera los problemas poco claros en términos distributivos. No me estoy oponiendo a la captura de plusvalía, pero hay que precisar las funciones. Cuando es para capturar recursos para financiar ciertas infraestructuras –sobre todo cuando el Estado ha sido débil, y no tiene recursos para inversión, como por ejemplo en Colombia-, puede ser. También puede operar para frenar un poco la especulación en ciertas zonas, las más dinámicas. Para promover la integración social, puede ser... aunque no es tan claro.

Un caso que me parece interesante es el de los CEPACs en Brasil, que lo encuentro brillante. Como idea no es nueva, pero nunca a nadie se le ocurrió antes cómo ejecutarla en términos prácticos. Ellos lograron recaudar un montón de plata, a través de un mecanismo de mercado –que es la subasta de derechos de construcción-.

**Gonzalo Cubillos:** Primero, parece justo que si hay una creación de valor, el que se vea beneficiado de ese valor lo comparta en parte. Segundo, para que opere la captura de plusvalías se requieren reglas simples. Y en general lo que vemos son mecanismos bastante complejos. Ahora, vincular esto con la integración social desvía la atención del tema de la recuperación de plusvalía. La verdad es que lo más simple, si uno quisiera recuperar plusvalía, es modificar la ley de la renta. Hoy en general las transferencias de bienes raíces, salvo que sean entre inmobiliarios, están exentas de impuestos (salvo que tenga giro). Al que se le compró, ganó la plusvalía. Es distinto al caso del inmobiliario que compra para hacer un determinado negocio, que compra a un determinado precio, que incluye la plusvalía del vendedor más sus expectativas de valorización. La regla más simple para capturar plusvalía es que podría

establecerse el pago de un % del diferencial de precio de adquisición respecto del precio de venta. Se puede establecer un límite, para que no afecte a todos los hogares por igual; por ejemplo “cualquier transferencia por sobre 70, 80 millones de pesos quedan sujetas a esto”. Entonces el tipo de Bajos de Mena cuya casa vale hoy día 15 millones y que con el mejoramiento de infraestructura se eleva a 30, queda exento de pago, no le cobras, porque estás haciendo un acto de justicia reparativa. Entonces el que tiene una casa que vale 150 millones y después la vende en 300 millones, habría que cobrarle un impuesto fijo. Hoy se dan ventas de bienes raíces que transan en 40 millones de dólares en la zona oriente y que no pagan impuestos.

**Francisco Sabatini:** Pero eso es ex post. En el mecanismo tipo CEPACs, es ex ante, o sea tú estás capturando primero la plusvalía que viene, que se espera, con lo cual se financian las obras públicas.

**Gonzalo Cubillos:** El problema de cobrar ex ante es que es un ejercicio de ciencia ficción, porque la plusvalía no se tiene hasta que se percibe.

**Iván Poduje:** Eso tiene que ver con la ley de aportes. Y ahí la discusión relevante es si se trata de mitigación o de pago de plusvalías.

**Pía Mora:** Ahora le damos la palabra a Felipe Irrázaval, Concejal de Lo Barnechea.

**Felipe Irrázaval:** Agradezco mucho la invitación. Yo vine a contar lo que estamos haciendo en Lo Barnechea. Desde el municipio se está viendo cómo acceder a parte de los recursos que se generan por cambios en el plan regulador, para poder compensar las externalidades negativas que generan los proyectos que se están desarrollando en la comuna. Hoy esos aportes vienen definidos por ley para ciertos ámbitos –como el de vialidad-, y dependen de ciertos indicadores específicos más que de la escala total del proyecto, como por ejemplo la disponibilidad o no de un determinado número de estacionamientos. Dado lo anterior, al final del día, muchos de los aportes que se generan se explican por la buena voluntad de los inversionistas, por negociaciones o por conversaciones impulsadas desde el municipio, y no porque realmente exista un plan maestro que permita visualizar desarrollos a futuros, sus consecuencias y las acciones requeridas para enfrentarlas.

Hoy por ejemplo todas las evaluaciones de impacto vial se hacen asumiendo que existe un plan maestro vial para la comuna, que en la práctica no existe o bien no se aplica. Nuestra inquietud parte de una promesa de campaña, de tratar de hacer una vía en el sector de La Dehesa. La idea era promover la construcción de una vía que no fuera tan disruptiva, que no interfiriera demasiado con la idea de un barrio caminable, lo que seguramente implica una mayor inversión en áreas verdes, ciclovías, veredas, interconexiones, etc. Todo esto es caro, y difícil de hacer. Hoy por ejemplo, en el camino El Rodeo, que debiera incluir un

boulevard –como es en el caso de la Avenida Apoquindo en Las Condes–, tiene unas veredas muy estrechas, donde se corre riesgo, no se puede andar en bicicleta ni caminar con niños. Yo creo que eso es un buen indicador de la ausencia de planificación y de las pocas herramientas que tiene la comuna para hacer algo como lo que sería deseable.

Como yo soy nuevo en esto, pregunté: ¿por qué no arreglamos El Rodeo? Y me respondieron que de dónde iba a sacar la plata para expropiar. Resulta que todas esas casas valen una fortuna, y pese a que el municipio tiene más recursos que otras comunas, esos recursos no alcanzan para financiar una obra de ese tipo.

**Pía Mora:** ¿Y qué dice el plan regulador para esa zona?

**Iván Poduje:** Baja altura y uso mixto. El uso comercial que te aumenta el precio del suelo a 22 o 25 UF, pero en la práctica que no puedes reemplazar la construcción existente, por lo que al final tienes un reciclaje, donde una casa cambia de giro y se convierte en una tienda o en una automotora. Eso afecta el espacio público. Al final lo único que se puede hacer para lograr lo que el Concejal quiere es cambiar el plan regulador para aumentar la altura, y así correr la línea de edificación hacia atrás al densificar.

**Felipe Irrarázaval:** El problema es que los vecinos expresan un profundo “no” frente a la posibilidad de densificación. Hubo una consulta no vinculante a los vecinos afectados, y éstos se pronunciaron en contra de la medida.

**Iván Poduje:** Yo participé en la propuesta de cambio del plan regulador para esa zona de Lo Barnechea. Las tres vías que se tenían que ensanchar contemplaban un plan de ciclovías, áreas verdes, etc. Y el problema era que los de la primera línea estaban todos de acuerdo con los cambios que había que realizar –que hoy son los más afectados por este “NIMBY” que es la avenida tal cual está–. Los que se oponían eran los de la segunda línea, que no querían enfrentar este segundo “NIMBY” que es la densificación. Y por eso el proyecto se cayó, pese a que contemplaba alturas que iban de 3 a 7 pisos, que no es mucho.

**Gonzalo Cubillos:** Es lo mismo que pasó con los vecinos de Las Encinas, en Vitacura, y el ensanche de Escrivá de Balaguer.

**Iván Poduje:** En el caso del estero de Las Hualtatas, nosotros propusimos generar un parque para juntar los esteros, y los vecinos se opusieron, porque sus muros medianeros daban a esta área verde. Ellos creían que a esta área verde irían personas extrañas, y ellos no querían verse expuestos, por lo que frenaron el proyecto. A esto hemos llegado con los NIMBYs.

**Felipe Irrarázaval:** El Alcalde de Lo Barnechea tiene los pantalones bien puestos, y hace hartos por la comuna. El problema es que en el territorio hay tantos intereses distintos, que al final del día cuesta hacer cosas que dejen a todos plenamente satisfechos. Muchas veces hay decisiones necesarias, y que hay que adoptarlas pese a que puedan

ser impopulares para un cierto sector.

**Iván Poduje:** El proyecto del estero precisamente tenía la gracia de que tú podías construir el parque y la vialidad gracias a los aportes al espacio público. Además mitigabas 35 UF por vivienda, que iban a un fondo común, que permitían construir otras obras que estaban fuera del área de influencia.

**Felipe Irrarázaval:** Hoy existe una demanda en nuestra comuna por tener un gran parque urbano. Y la municipalidad no tiene grandes paños bien ubicados, sus terrenos están cercanos a los cerros. Entonces tú hablas con los inmobiliarios, y les propones cambiar la norma del plan regulador –dándole más altura y densidad en un cierto paño– a cambio que dejen algunas hectáreas para parques. Hasta se ha hablado de la posibilidad de compensarlos en algo. Ellos dicen “qué buena idea, pero yo ya tengo mi proyecto armado, por qué no mejor se lo ofreces a otra persona”. Y así, al final, no se puede hacer nada. Como no hay una buena ley de donaciones, como no hay interés en el bien público, nadie hace nada. Uno al final llega a la conclusión de que hay que avanzar en cosas distintas, porque si seguimos haciendo lo mismo vamos a tener una ciudad llena de problemas, donde todos alegan, pero en la que tampoco se pueden ofrecer soluciones.

En dos zonas de la comuna se planteó aumentar las alturas, en una a seis pisos y la otra a catorce pisos. En un cálculo rápido, uno estima que se van a generar unos 300 millones de dólares en plusvalías en alrededor de 30 hectáreas. La pregunta es ¿cuánto recibe la comuna? Va a haber más gente, van a haber más autos, se van a demandar más servicios. ¿Y cómo financiamos eso? Entonces nosotros estamos abiertos a discutir mecanismos que nos permitan financiar esas obras que se requieren.

Mi propuesta era súper simple: cuando alguien vaya a pedir el permiso de construcción, digámosle “si su permiso se ajusta al plan regulador antiguo, no le cobramos nada adicional; pero si usted quiere acogerse a la nueva norma –que permite más altura y densidad–, tiene que pagar un monto x por metro cuadrado”. Nosotros calculábamos que el aumento de plusvalía sería de entre 10y 20UF el m<sup>2</sup>. A nosotros nos bastaba con cobrar 2UF el m<sup>2</sup>, y con eso financiaríamos las obras que requerimos. Eso hubiera sido lo más simple.

Se empezó a averiguar, y los únicos que habían hecho algo similar fue Las Condes, a través de los estacionamientos. Cuando se tenía un determinado número de estacionamientos, se exigía una determinada compensación. El problema es que finalmente se empezaron a bajar los estándares de los proyectos con tal que no pagaran.

El otro camino es más institucional, y refiere al proyecto que hoy se está discutiendo en la Comisión de Vivienda del Senado, el de Ley de Aportes al espacio público (artículo 70 bis de la Ley General de Urbanismo y Construcción).

Este proyecto promueve que los proyectos en densidad hagan aportes al espacio público para compensar por las externalidades que generan. Esto permitiría la cesión de terrenos de terceros en todos los casos (no solamente de megaproyectos), y también permitiría el mejoramiento del espacio urbano.

Nosotros en Lo Barnechea vamos a aprobar la modificación del plan regulador sujeto a la aprobación de esta ley. En este momento estamos rankeando cuáles son las inversiones que tendríamos que priorizar –a dónde tendrían que ir dirigidos los aportes-.

No sé qué opinan ustedes respecto a esta ley.

**Iván Poduje:** Yo pienso que la Ley de Aportes, y su figura que es el plan de inversión de espacios públicos, es la manera de resolver este problema al corto plazo. Porque permite, entre otras cosas, definir un plan de inversión, asignar tarifas y definir cargas. Conceptualmente no pagas plusvalía, sino que pagas mitigación. Pero en la práctica estas pagando plusvalía, porque estas asociándole a los cambios de norma aportes concretos al espacio público, ya sea en terreno o recursos.

**Francisco Sabatini:** ¿Y eso significa que alguien que quiera pedir un permiso de construcción va a tener que pagar un adicional?

**Iván Poduje:** Va a tener que pagar un adicional, de 10 casas para arriba.

**Gonzalo Cubillos:** En el fondo paga la plusvalía, porque se paga un proporcional sobre el valor comercial del terreno.

**Iván Poduje:** Pero conceptualmente el mensaje es otro.

**Pía Mora:** Sí, el mensaje es otro, pero en la práctica el aporte es una forma de captura de valor.

**Iván Poduje:** Así es, y creo que esta figura es la manera. La única dificultad es que el plan regulador esté bien amarrado con el plan de inversiones en el espacio público.

**Gonzalo Cubillos:** Podrías tener el plan de inversión de espacio público, con independencia del plan regulador. El plan regulador es un insumo para el plan de inversión.

**Iván Poduje:** No, no pueden ser independientes.

**Gonzalo Cubillos:** No, pero no es exclusivo. Tu plan de espacio público no es sólo un plan regulador.

**Iván Poduje:** Tienen que ir juntos porque el mecanismo de financiamiento del plan de inversiones va a ser en un 80% vía aportes, salvo que la municipalidad tenga recursos, o que venga un proyecto del gobierno central.

**Gonzalo Cubillos:** Lo que hay que despejar es cómo va a ser el reglamento de esta ley.

**Francisco Sabatini:** El tema de los vecinos es muy complejo, y es lo que pasa con el artículo de David Harvey, de la tragedia de los comunes. Si tienes una pradera abierta, los ganaderos más plata ganan mientras más animales llevan. Pero al final si cada uno sigue su propio interés de forma racional, la suma produce irracionalidad y la pradera se degrada. Pasa un poco lo mismo con la ciudad.

**Felipe Irrázaval:** En Italia, en Portofino, hay una localidad donde dejaron que cada uno hiciera lo que quisiera. Y hoy día colapsó, por lo que no dan ningún permiso más de construcción. Entonces la pregunta es, ¿cómo lo haces en la comuna, qué modelo vas a aplicar: el de permitir todo o el de no permitir nada?

**Francisco Sabatini:** Parte de la salida es construir una nueva imagen y convencer a los vecinos, para que no sientan que los están simplemente expropiando o que les están quitando algo que tienen. Entonces hay que construir un proyecto del área, y convencer a los vecinos que se metan en eso.

**Pía Mora:** Nosotros hicimos un estudio para el MINVU hace poco sobre percepciones de vecinos en torno al proceso de densificación. El panorama es negro porque nadie quiere densificación y es una realidad difícil de cambiar. Pero también la gente tiene una percepción distinta cuando ve proyectos concretos. Una de las cosas que hemos aprendido como sociólogos es que la gente se opone a una idea en base a lo que ha visto, a lo que ha experimentado. Si alguien vive al lado de una zona extremadamente densa, en la que no se crearon nuevos espacios públicos, en la que los edificios están mal diseñados, es natural se oponga a nuevos procesos de densificación. Pero nadie ha involucrado a las personas en el proyecto. La gente tiene dificultad para imaginar cómo podría ser un buen proyecto urbano porque no lo han visto. Entonces se van a oponer desde la experiencia del no conocer. Creo que un primer ejercicio interesante para la municipalidad, sería trabajar con gente que haga visualización de proyectos para ver cómo podría verse y saber cómo cambia su disposición con eso.

**Francisco Sabatini:** EL LILP ha trabajado eso y a la gente se le va enfrentando con imágenes de lo que podría ser.

**Iván Poduje:** Nosotros hemos trabajado con proyectos de visualización con la gente. Tú les mostrabas cortes, les mostrabas la vista, y al final toda la discusión se traba por el tema de los pisos.

**Felipe Irrázaval:** Lo que justifica los cambios propuestos al plan regulador en nuestra comuna es que hoy está aumentando su población, y no hay dónde acoger a estos nuevos hogares. Hoy la densidad es muy baja. Por lo tanto, hay todo un sector donde lo lógico sería crecer, para que quedara con la misma densidad que el sector contiguo. Pero para absorber ese mayor crecimiento requerimos de una mejor vialidad, pero no tenemos cómo materializar esa inversión. La municipalidad no tiene cómo pagar expropiaciones. La única manera es hacerlo vía cesión de suelo.

**Mario Grandón:** Quiero agregar una mirada distinta, que tenemos con mi socio (José Astaburuaga). Nosotros estamos trabajando en temas de integración social. Yo estaba analizando los problemas que tiene una comuna rica como Lo Barnechea. Básicamente se trata de mejorar lo que existe en cuanto a viabilidad, conexión y, además,

generar suelo para poder hacer crecer la comuna sin expandir. Imaginémoslo ahora el problema que tiene una comuna de menores recursos, como Puente Alto, que no tiene capacidad de ninguna especie, que en general tiene unas densidades bajísimas -porque lo que predomina ahí es la vivienda social-, y donde se permitía todo lo que en otras partes no se permitía. Después llega un alcalde que se da cuenta de esto y se va al otro extremo, de no permitir aumento de densidades porque no quiere más vivienda social, porque esta vivienda no paga contribuciones, y se traduce en puro costo. Entonces se bajan las densidades, porque ahora sólo se quiere casas de dos mil UF para arriba, con capacidad de pago. Pero los puentealtinos ¿dónde quedaron? Porque al prohibir un aumento de densidad en el fondo estás echando para afuera a los propios puentealtinos. Los que están naciendo y creciendo aquí hoy día no pueden quedarse en su comuna.

**José Astaburuaga:** Tiene que ir a allegarse.

**Mario Grandón:** Creo que el problema de la integración es tremendo. Diría que es el problema más grande que tiene hoy día el Gran Santiago, así como el Gran Valparaíso y el Gran Concepción. Y ese problema se vincula al de la recuperación de plusvalías, aunque probablemente haya que generar instrumentos distintos.

Es la actividad privada la que genera la plusvalía, pero no por eso vamos a impedir la captura de plusvalía a favor de la ciudad, por ejemplo generando vivienda social para la gente que hoy quiere permanecer o llegar a una determinada comuna, y que hoy no está pudiendo hacerlo. Esta discusión no puede limitarse porque no sea el negocio más rentable o porque el vecino no lo quiera.

El tema se parece al tema del donante. “Yo no voy a donar órganos”, pero a la hora que tengo el problema voy a la televisión a pedir órganos para mí y para mi hijo. Si usted no está dispuesto a donar órganos, entonces tampoco va a recibir un órgano cuando lo necesite. Lo mismo aplica a la ciudad: usted no quiere que haya más gente, no quiere más densidad, entonces sus hijos tampoco van a poder vivir aquí porque usted mismo no ayudó a generar el espacio. Es cierto que hay que evitar la generación de malas densidades. Pero tiene que haber un punto medio, y eso es lo que tenemos que trabajar con la gente.

**Iván Poduje:** Es un gran tema porque hoy día tenemos trece comunas donde está bajando las alturas y las densidades. La gente no quiere más edificios, y como ellos son los votantes ellos mandan. Entonces te estás quedando sin plata por concepto de aportes y estás generando una exclusión fatal. El caso de Providencia lo pongo como ejemplo porque se supone que esa comuna tiene una agenda progresista, pero en la práctica, tiene una agenda elitista y segregacionista. Si bajas la altura en todos los barrios y la vivienda te sube de 35 a 70 UF el metro cuadrado, vas

a tener a puros yuppies viviendo ahí.

**Pía Mora:** Acá hay un tema que creo es transversal a todo esto. Los municipios tienen demandas internas por vivienda social, pero si no hay una obligación de acoger vivienda social en la comuna, cada comuna va a actuar defendiendo los intereses de los vecinos que ahí viven. Providencia, obviamente, salvo que hubiera una regla mayor -por ejemplo establecida por un instrumento a nivel metropolitano- que obligara a generar tantas viviendas sociales anuales o durante el período alcaldicio, no las va a generar, porque no tiene ningún incentivo asociado, tiene sólo costos.

**Mario Grandón:** Yo voy más allá. Usted debe generar espacio para vivienda, después vemos cuántas son sociales. Estoy de acuerdo en que a lo mejor no hay que hacer torres de 20 pisos, pero de que hay que densificar hay que densificar.

**Pía Mora:** Tiene que haber una obligación de las comunas de generar esa densificación, porque o si no las comunas van a decir “aquí no entra nadie más” y eso no beneficia a nadie.

**Iván Poduje:** Lo interesante es que muchas de estas comunas que se oponen a la densificación son comunas lideradas por alcaldes progresistas, de izquierda, cuyo discurso es de integración social. Para mí esta cuestión es de paper. La verdad es que es una contradicción vital. La otra cara de la medalla es que los inmobiliarios no han innovado en diseños para evitar los costos y los problemas de la densificación. Se sigue construyendo al mínimo costo posible: se hacen megatorres, sin veredas adecuadas, y eso va afectando la disposición de la gente a la densificación.

**Felipe Irazábal:** En Barnechea es más simple, porque se optó por promover la integración, y la vivienda social se construirá ahí mismo donde hoy están los campamentos, junto al río. Eso implicó un apoyo municipal, porque los subsidios no daban. Ahora, son los hijos de estos pobladores los que van a tener la complicación de permanecer en la comuna.

En la comuna hay extremos, tenemos grupos altos conviviendo junto a grupos bajos. El problema es que hoy la clase media no tiene cabida.

**Pía Mora:** Los vecinos tendrán su precio también. Yo pienso que la densificación y la vivienda social son NIMBYs hasta que alguien te ofrece un precio suficiente o una compensación suficiente para estar dispuesto a aceptarlo.

Si hiciéramos un experimento, por ejemplo, si dijéramos que el plano regulador de Lo Barnechea va a aumentar la altura y densidad en una determinada zona, ¿en cuánto valoran los inmobiliarios esos derechos a construcción? Tal vez el precio que pagarían es mucho mayor que las estimaciones que hoy se están haciendo desde el municipio, y las personas que hoy día viven ahí -dado esa elevación de precio, esa presión inmobiliaria- estarían dispuestas a

vender y se irían del barrio. O sea, la oposición al proyecto de la densificación también es limitada.

**Felipe Irrázaval:** El porcentaje de gente que va a estar en contra porque tiene su casa y siempre ha vivido ahí, es minoritario. Si le dices que su terreno antes valía 20 UF el metro cuadrado y ahora vale 40UF, venden de inmediato. El problema es con toda la gente que va a venir a ocupar ese espacio, y la carga que eso va a significar para la comuna.

**Pía Mora:** Por eso es interesante el caso de Brasil. Creo que es un referente porque no solamente se proyecta la densidad del lugar sino que también la inversión para soportar la mayor carga y lo que yo estoy diciendo -sobre la Ley de Aporte- es que recauda menos plata de lo que podría recaudar un mecanismo más de mercado, como son las CEPACs.

**Felipe Irrázaval:** Yo estoy de acuerdo contigo. Si pudiéramos rematar los derechos de construcción, sería excelente.

**Gonzalo Cubillos:** El problema es que la Ley no lo permite.

**Felipe Irrázaval:** La Municipalidad no tiene ese derecho, el que tiene el derecho es el dueño del predio; tiene derecho a construir lo que el plano regulador le permite construir y la regla es igual para todos.

Igual es interesante cómo la gente de derecha se oponía a muchas cosas, y hoy que están en el gobierno se han abierto a muchas más discusiones. Se volvieron más prácticos. Creo que eso también se da en relación a los temas que estamos discutiendo.

**Pía Mora:** ¿Cómo se hace para que el municipio pueda planificar un determinado cambio de norma, y antes de hacerlo efectivo, pueda vender ese permiso?

**Iván Poduje:** Los municipios no pueden vender permisos, lo que puede hacer en ese caso es vender la constructibilidad. Una ley del 2007 establecía que tú generaras un mercado donde tienes zonas emisoras de esos permisos y zonas receptoras, y luego el mercado le ponía precio.

**Pía Mora:** Lo hemos discutido otras veces. No me refiero a los derechos transables. En Brasil lo que se hace es definir una zona de operación urbana. Una determinada zona con norma "A" sufrirá modificaciones que la llevarán a convertirse en una zona "B", con mayores alturas y densidades. Lo que se hace ahí es vender los derechos de construcción, los que deberán ejercerse ahí mismo. Con esa recaudación se financian las mismas inversiones requeridas para soportar la mayor carga.

**Gonzalo Cubillos:** El problema es que puede que haya propietarios dispuestos a vender a los inmobiliarios, pero puede que haya otros que no, por lo que se pierde la posibilidad de construir en forma armónica. Entonces para solucionar ese problema debiera trabajarse por paños o por sectores. La pregunta ahí es cómo hago para organizar a varios propietarios, para que efectivamente se pueda producir una sustantiva venta de permisos.

**Pía Mora:** Es un punto importante. En Brasil tienen una respuesta: es más fácil hacer esto cuando los propietarios de esos paños son los inmobiliarios, versus que cuando son particulares a los que hay que comprarles. Pero aún así en Brasil, al elevarse tanto la expectativa en el lugar, la gente en general tiende a vender, porque le saca mejor precio al suelo si es que efectivamente se realiza la operación urbana a que si no pasa nada.

**Gonzalo Cubillos:** Esa norma hoy día existe en el plano regulador comunal de Las Condes. Aparte de las normas de densificación existe una norma más específica que dice que para construir sobre cierta altura, tienes que tener un proyecto que consulte a todos los lotes provenientes de un loteo inicial. O sea, no puedes dejar casas separadas, aisladas. Al final para desarrollar te obligan a comprar la manzana completa.

**Iván Poduje:** Eso se llama DFL 2 con construcción simultánea, así se llamaba cuando era norma.

**Felipe Irrázaval:** Yo creo que la pregunta de la Pía es más profunda, y es ¿qué otro mecanismo podría haber para captar más plusvalía, la que viene no de la acción del dueño del terreno sino de un cambio en el plan regulador, considerando que esos cambios también afectarán al resto?

**Iván Poduje:** Un cambio sería que en el reevalúo de bienes raíces que se hace cada cinco años, se pueda lograr que se incorpore el precio de esa propiedad con la nueva norma de edificación. Por esa vía le llegan más impuestos al Estado.

**Felipe Irrázaval:** Pero el problema es que te demoras cinco años!

**Iván Poduje:** Y el otro problema es que además muy pocos predios pagan. Creo que para hacer cambios más profundos habría que cambiar la Ley General de Urbanismo y Construcción y la Ordenanza General.



## II Sesión

### Mecanismos de recuperación de plusvalías para inversión en transporte en Chile

Invitado: Óscar Figueroa

Académico del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de La Pontificia Universidad Católica de Chile y experto en infraestructura de movilidad y transporte

Santiago, 21 de Noviembre de 2013

16

**Óscar Figueroa:** Lo que yo les voy a presentar es una versión breve de un trabajo que hicimos para el Banco Mundial sobre la captura de plusvalía, en el marco del interés del ministerio de Hacienda en encontrar mecanismos de financiamiento en infraestructura. El gran problema, es que efectivamente las inversiones en infraestructura se hacen cada vez más caras y los mecanismos de financiamiento a través de aportes privados son cada vez más difíciles de obtener; se hacen caras porque los estándares de las exigencias de diseño son cada vez mayores y difíciles de cumplir.

El proceso de financiamiento de inversión en infraestructura en Chile ha sido bastante sencillo: un sistema de cobro de peaje definido sencillamente por la intensidad de uso. Por otra parte, los plazos de una concesión son de veinte, veinticinco y treinta años, que están dentro de los niveles de riesgos que los inversionistas están dispuestos a aceptar y que los Estados pueden comprometerse y definir. Eso da como resultado una tarifa bastante razonable. Sin embargo, hacia el futuro esto no es claro. Entonces se plantea el problema de cómo aportar más financiamiento a la infraestructura.

Hay que decir que los mecanismos de captura de valor es una fórmula, entre muchas, y probablemente no la mejor rankeada con respecto a otras modalidades que hoy día se aplican en el mundo, que consideren la congestión, el tipo de contaminación, tipo de vehículo, tamaño etc. Hay una cantidad de cosas que se pueden hacer todavía y que podrían afinar más el sistema de cobro y en función de eso conseguir más recursos. La captura de plusvalía es uno de ellos.

En términos conceptuales, la Plusvalía es el efecto de valorización que obtiene el propietario de un terreno a partir de acciones realizadas por terceros actores, sin que el terreno beneficiado haya realizado acciones internas para lograrlo. En simple, es el efecto de la renta de suelo en un territorio, por acciones que toman otros. Luego, la captura de valor o captura de plusvalía, se refiere al proceso de recuperación de una parte de esa plusvalía a través de distintas modalidades, como impuestos, tasas o contribuciones. En rigor capturar plusvalía significa aplicar distintos mecanismos a través de los cuales una parte de ese mayor valor revierte, o debiera revertir, a quien tuvo la iniciativa de provocar ese resultado.

## ¿Qué actuaciones crean plusvalía?

- Edificaciones de terrenos contiguos. Básicamente efectos de plusvalía fiscal, economía de gobernación, que significa que un terreno se valoriza al tener acciones en los terrenos que está en los bordes y a los alrededores.

- La accesibilidad generada por la infraestructura y sus servicios. Básicamente autopistas, calles, caminos, etc.

- Por los cambios normativos, como es el otorgamiento de mayor densidad o cambios de uso de suelo, que efectivamente tiene un impacto muy fuerte sobre los suelos y que los valoriza. Cuando hablo de cambios de uso incluso estoy hablando del paso del uso agrícola a uso urbano.

Ahora lo importante, y esto sí que es fundamental, es que el efecto de la plusvalía se produce en el suelo y no en lo edificable. Da lo mismo lo que hay arriba, porque no es eso lo que se valora, lo que se valora es el suelo. ¿Por qué? Porque efectivamente el suelo tiene vida eterna. Y los cambios de uso, sobre todo en los procesos de renovación y densificación, dejan muy en evidencia esta situación.

Los beneficios potenciales y realizados

- Primero. La generación de plusvalía (o la valorización del terreno) no implica necesariamente la realización de una transacción. Es decir, puede haber valorización de suelo, pero esa valorización no se manifiesta voluntariamente. Hay muchos casos en los cuales el cobro de plusvalía implica la expulsión de los residentes antiguos.

- En segundo lugar hay distintas formas a través de las cuales ese beneficio se puede producir y una de ellas es la accesibilidad.

- Tercero. En relación al punto anterior, el pago de contribuciones (como peaje) puede generar una reducción del patrimonio financiero (externalidad negativa). Si hay otras modalidades de contribuciones (aparte del peaje) puede ser incluso redundante (doble pago por el beneficio de tener mejor accesibilidad). En cambio si el beneficio es efectivo (es decir, la inversión genera una externalidad positiva) la situación cambia porque ahí uno puede recuperar los beneficios líquidos y probablemente uno puede asociar el cobro de la contribución al hecho de que hay un tercero que se ve beneficiado de la inversión.

Hay distintos tipos de beneficios y algunos de ellos son realizados efectivamente y otros son sencillamente potenciales. La pregunta es si nosotros somos capaces de inducir el comportamiento de los inversionistas urbanos para generar la realización de ciertos beneficios que se producen y que a veces no necesariamente están bien aprovechados dentro de la ciudad.

Cuatro condiciones para la captura de valor:

- Eficacia. Es decir, cobrar bien, justamente y a tiempo.
- Pertinencia. Uno de los grandes problemas que hay aquí es identificar efectivamente quiénes son los beneficiados y cómo son beneficiados. Me saltaré aquí la parte sobre los

procedimientos de cálculo de los beneficios, porque hay distintas modalidades a través de las cuales uno puede estimar cómo se beneficia cada uno. Si los beneficios en el territorio en donde la distancia es un factor fundamental, no son parejos y tiene que ver con el tamaño de los predios, con su localización y con una cantidad de elementos que lo hacen difícil de estimar.

- Fidelidad. Que haya una claridad en la relación entre la generación de la plusvalía, la valorización y quiénes son los beneficiados en esta situación.

- Aceptabilidad. Que la ciudadanía acepte, entienda y que esté dispuesta a participar, de manera que el proceso de recuperar la plusvalía sea legítimo.

En Colombia cada vez que hay un proceso de recuperación de plusvalía, se crean comités entre la gente que participa y ese comité ciudadano va siguiendo todos los procesos, desde el cálculo de los beneficios, la distribución de ello, hasta las formas de pago.

**Claudio Orrego:** ¿En Colombia cómo se materializa este cobro, esta captura?

**Óscar Figueroa:** Vía cuota. Es lo que ellos llaman la contribución.

**Claudio Orrego:** Independiente de si se materializa o no en el corto plazo.

**Óscar Figueroa:** Para el tema de la contribución hay comités ad hoc. El salto en valor del terreno no tiene implicancia para ellos desde el punto de vista impositivo, sino más bien en términos de que se asocia al costo de la obra, porque la captura de valor –en esos casos– está asociada al financiamiento de la obra que se realiza. Entonces a través de estos mecanismos específicos, que son comités, se van canalizando los cobros que se hacen ex post. Se cobra después.

**Pablo Contrucci:** Se puede pagar con plata, con terreno, o pueden pagar con la obra física.

**Óscar Figueroa:** Y pueden negociar.

**Pablo Contrucci:** Cosa que en Chile falta mucho para que se pueda hacer porque pueden pagar con acciones del proyecto inmobiliario. Le entregan a la municipalidad acciones del proyecto inmobiliario.

**Luis Eduardo Bresciani:** Eso es un aporte, no es una contribución.

**Iván Poduje:** ¿Porque se habla de plusvalía en esto Óscar?. Porque esto en rigor no es plusvalía, es conversación de impactos.

**Óscar Figueroa:** Si, eso es lo que yo decía al principio. En realidad hay una inmensa cantidad de formas de captar recursos privados que tienen que ver de alguna manera con la valorización. El desarrollo de este tipo de proyectos, más allá de que tu cobres por los impactos, es un proceso de valorización.

**Luis Eduardo Bresciani:** No es explícito, se supone que el tipo está dispuesto a pagar porque va a ganar más.

**Óscar Figueroa:** Claro, no estoy cobrando exactamente por la valorización, pero ese cobro está asociado a un proceso de valorización del suelo.

**Luis Eduardo Bresciani:** El modelo americano que se parece es el de “planning do it development” que le das más hectáreas, le cambias la norma y le permites hacer todos estos cambios a cambio de que haga aportes.

**Claudio Orrego:** ¿Es como un ZODUC (zona de desarrollo urbano condicionado)?

**Julio Poblete:** Nosotros fuimos parte de la Comisión Asesora (Comisión de la Política Nacional de Desarrollo Urbano), y en ese tema hay un trasfondo ideológico. Óscar comenzó desde un punto muy preciso planteando que este es uno más de los mecanismos posibles para financiar obras y probablemente en el ranking de los de segunda o tercera línea. Como Comisión nos costó mucho ver que en el fondo la postura o la posibilidad de tener una política urbana con recuperación de plusvalía no es en sí mismo un objetivo, sino que es un herramienta para permitir procesos.

La literatura aquí habla más bien de “exactions”, que en el fondo tienen esta unidad de “impact fees”. Pero si nosotros consideramos que la urbanidad nace de la definición por así decirlo, neo-marxista de la renta de la tierra y que es propiedad de todos, y por tanto hay que recuperarla a través de un royalty o un plusvalor, es muy distinto al planteamiento que estás haciendo tú.

**Luis Eduardo Bresciani:** Son dos discusiones distintas; una es el financiamiento de la infraestructura y otra es la extensión tributaria respecto de la transferencia de las riquezas a propietarios.

**Óscar Figueroa:** Y yo diría que hay un tercer tema que tiene que ver con que nosotros tenemos asociado el concepto de la captura del valor como una práctica que se hace a través de mecanismos especiales y arbitrarios. Aquí hay una transacción, es decir, por un lado tenemos una externalidad, y por el otro, una corrección de la misma.

**Iván Poduje:** Lo que dice Julio es bien importante porque la discusión más ideológica, y que es válida, plantea esto como un mecanismo redistributivo y de captura de un valor social de los que construimos la sociedad y esa discusión no es menor. Es la economía política de este tema.

**Óscar Figueroa:** Esto se llama captura de valor para financiamiento de infraestructura de transporte.

**Luis Eduardo Bresciani:** Es una propuesta de cómo financiar obras de Transporte, y no es un tema (ideológico) sobre si es correcto o no correcto que el Estado recupere parte de la renta (plusvalor).

**Óscar Figueroa:** No me quiero meter en la gran filosofía porque además creo que eso es interminable. En el fondo hay una cantidad de mecanismos reales, más o menos factibles, más o menos coherentes, a través de los cuales el Estado se beneficia de determinadas iniciativas. Yo estoy tratando de pensar eso.

**Julio Poblete:** Yo creo que es saludable mantener la discusión dado que hay que propender hacia el mejoramiento de las políticas públicas y las herramientas, y no caer en esa discusión en la que nos enredamos en el fondo.

**Claudio Orrego:** Es distinto el caso de cuando uno hace inversiones en la infraestructura y quiere recupera parte del valor para seguir haciendo obras de infraestructura, a cuando es simplemente cambio de zonificación, que no significa ninguna inversión de nada para el futuro y que es una referencia de valor directa. Ahí no existe ningún mecanismo transparente para poder negociar con el beneficiado por la obra administrativa, lo que se presta para una tremenda opacidad desde el punto de vista de la regulación de la tierra.

**Óscar Figueroa:** Pero eso es sobre todo cuando tú tienes necesidad de implementar proyectos y no tienes recursos para ellos, y es lógico que tienes que dar una alternativa de financiamiento.

**Luis Eduardo Bresciani:** No descarto el tema de la redistribución y no lo ningunearía como una cuestión ideológica; se parece a la discusión tributaria sobre la educación.

**Óscar Figueroa:** Dichos en términos económicos; se está creando valor y necesidades múltiples para usar esos recursos.

**Iván Poduje:** El otro tema ideológico es la política de suelo, que no ha prosperado. Finalmente, en la práctica, en el programa de Bachelet este tema no es nada, básicamente por la economía política que tiene, porque cuando tú ves cómo se paga, cómo se cobra y a quién le cobra, la implementación es muy compleja.

**Óscar Figueroa:** Una de las operaciones notables, que la gente más destaca, es la famosa CEPAC (Certificados de Potencial Adicional de Construcción) que se aplican en Sao Paulo. La autoridad define un área donde va a influir a través de una serie de inversiones en infraestructura, y en esa área se otorgan beneficios de derecho de edificabilidad mayor, pero no son propiedad de los dueños del suelo sino que son negociables. Entonces, estos Bonos CEPAC se comercializan a través del sistema financiero y la gente compra estos derechos de edificabilidad.

En función de eso uno puede ir haciendo las transformaciones y el Estado o en realidad el municipio, capta los recursos para hacer sus obras de infraestructura. Lo interesante es que esta es una cuestión que funciona bien pero son dos mecanismos, y eso es muy importante tenerlo en cuenta; estoy cambiando las regulaciones, es decir, dándole mayor productividad al suelo por un lado y, en segundo lugar, estoy dándole mejor accesibilidad asociados a esa mayor productividad.

En el fondo si se fijan es una especie de círculo virtuoso, en el cual por el hecho de darle una mayor carga a su territorio, voy a hacer obras de infraestructura para hacerme cargo de esa mayor dificultad, y esto cierra justo.

**Claudio Orrego:** ¿Es solamente en terreno público o también privado?

**Paulina Ahumada:** ¿Y en qué zonas de ha usado?

**Óscar Figueroa:** Mira la operación temática en Sao Paulo es en Faria Lima, una zona central de ingresos medios y medios altos.

**Iván Poduje:** Por ejemplo tú haces esto en el Barrio Las Flores en Providencia y no flota por ninguna parte.

**Claudio Orrego:** Pero en zonas deprimidas si va a resultar.

**Luis Eduardo Bresciani:** Va a resultar donde haya demanda.

**Paulina Ahumada:** Podría ser posible en aquellos sectores donde se quiere densificar en las inmediaciones del Metro.

**Óscar Figueroa:** Por ejemplo, existe el caso al sudoeste de Sao Paulo donde hay 4,5 millones de metros cuadrados de superficie, un barrio de ingresos relativamente altos, una zonas con fuertes desarrollo inmobiliario. Proponen intervención interconectada, mejoras ambientales, sistemas de infraestructura y con un sistema de macro circulación.

**Gonzalo Cubillos:** ¿Millones de metros cuadrados de superficie o de construcción?

**Óscar Figueroa:** Sí, de construcción. Los CEPAC son valores inmobiliarios que emite el municipio de Sao Paulo y se utiliza como medio de pago de contrapartida por el ordenamiento de un derecho de construcción. Cada CEPAC equivale a un derecho de metros cuadrados para utilizarlo en construcción.

**Claudio Orrego:** Pero hay una parte que es más pobre, ¿cómo interviene ese sector?

**Óscar Figueroa:** Ellos se benefician de la revalorización y con eso también pueden operar. Otro ejemplo es la experiencia de la empresa la empresa Mass Transit Railway del metro de Hong Kong. El planificador de la red de metros en Hong Kong se hace cargo de los desarrollos inmobiliarios. Como el suelo es propiedad del Estado, se hacen planes de líneas de transportes en los terrenos públicos y se asocian con empresas privadas para que hagan los desarrollos inmobiliarios, y estos desarrollos inmobiliarios están asociados a la accesibilidad del metro.

**Claudio Orrego:** ¿Cómo captan a los privados?

**Óscar Figueroa:** Los captan porque se asocian.

**Claudia Orrego:** ¿Comparten las utilidades?

**Óscar Figueroa:** No sé.

**María Ignacia Polanco:** ¿El metro de Santiago no está planteando algo parecido en las nuevas líneas?

**Iván Poduje:** El Metro por estatuto no puede. Trató de hacer algo y lo frenaron.

**Julio Poblete:** La idea era comprar terreno para las estaciones y después vender, pero no puede hacer eso.

**Gonzalo Cubillos:** Tenía sentido porque pasaba muchas veces que para poder tener un terreno te quedaban unos residuales malos ,que eventualmente podrían ser vendidos un desarrollo inmobiliario.

**Óscar Figueroa:** Bueno yo les quiero decir que los metros que se financian en el mundo son Santiago, Hong Kong y Singapur, todo el resto se desfinancia. Una parte de la inversión la paga directamente El Metro y la otra el Estado.

**Iván Poduje:** Pero gran parte recae en todos nosotros.

**Óscar Figueroa:** Aquí el estado adelanta plata, adelanta sueldos. Pero efectivamente esto se financia y las inversiones están financiadas. El modelo es bien interesante.

**Paulina Ahumada:** Pero a su vez es medio perverso porque no se está resolviendo la necesidad real de accesibilidad de ciertos puntos.

**Óscar Figueroa:** Es un modelo expansivo, pero el otro factor es que no se hace aleatoriamente línea por línea, sino que hay un plan. Esta iniciativa en Hong Kong sale de un proceso de planificación centralizada, bien armada y coherente.

**Óscar Figueroa:** La parte marco legal es bien importante, como el tema de las formas en que se capta el pago. Qué pasa con la desvalorización, o plusvalía trunca, por ejemplo. La cosa de los aportes que es bastante fundamental sobre todo cuando los impactos son difíciles de medir, y tiene que ver con lo que decía Julio, que es definitivamente más fácil hacer estas cosas en proyectos menos trascendentales, o cuando las negociaciones son entre privados. Es decir, uno podría identificar las condiciones favorables para hacer este tipo de proyectos, encontrar espacios y situaciones en los cuales uno podría implementar alguna forma de captación de valor que resulte más fácil de hacer.

Entonces de qué forma y a través de qué mecanismos se puede captar plusvalía. Uno es el de la tributación, pero es complicada en Chile; no le puedo decir a nadie mire usted va a pagar el 10% adicional porque esto va para el fondo de un proyecto de tal cosa. Como contribución es mucho más complejo.

Entonces se requiere una cantidad de cambios y de otras perspectivas. Revisando las leyes me he encontrado con una cantidad importante de referencias que reconocen los procesos de organización y la generación de plusvalía, e incluso un mecanismo de captación. Se reconoce el derecho del Estado a captar esa plusvalía.

La ley también reconoce que algunas obras públicas tienen efecto en el valor de las propiedades y reconoce la plusvalía. Y, establece mecanismos de recolección de esos recursos por parte del Estado con un destino específico y permite el confinamiento de privados. Es impresionante todas las cosas que uno puede encontrar: Decreto con Fuerza de Ley sobre Impuesto Territorial; es posible efectuar avalúos cuando el Estado ejecuta obras que tienen impacto sobre el sector en el ámbito territorial.

**Iván Poduje:** ¿Eso aparte del revalúo cada cinco años?

**Claudio Orrego:** Eso es específico asociado a cada obra.

**Luis Eduardo Bresciani:** Lo que pasa es que hay varias leyes que hacen mención al tema tributario que no están

vigentes y corre la otra; prima la ley de impuesto.

**Óscar Figueroa:** Esto es vigente.

**Gonzalo Cubillos:** Hay ciertas obras que generan un mayor valor a los terrenos colindantes o cercanos y se procede a hacer un revalúo extraordinario para efectos de construcción.

**Iván Poduje:** ¿Pero se ha hecho? Creo que no.

**Óscar Figueroa:** En el caso de la ley de contribuciones hay una cosa bien especial y es que a las propiedades rurales se les cobra impuestos según rendimiento, según valor o según productividad, y en el caso del valor urbano es la renta por el valor de la propiedad, entonces no incentiva la construcción ni el uso adecuado y eficiente del suelo.

**Claudio Orrego:** Óscar, has mencionado varias veces durante tu presentación el tema del cobro. No está establecido ningún criterio del cobro a las empresas.

Lo complicado de esto es que cuando tu afectas un terreno, cualquier terreno pero finalmente el de gente pudiente, les vas a cobra ex – ante de que el tipo se haga rico.

**Gonzalo Cubillos:** Y ahí es precisamente: no paga impuesto.

**Pablo Contrucci:** En Chile no ocurre eso.

**Claudio Orrego:** Bueno el equivalente al impuesto a la ganancia del capital.

**Claudio Orrego:** Que de lo contrario lo hace imposible, desde el punto de vista de la economía política, porque a mí me presumen rico cuando no tengo nada con que pagar aquello que supuestamente me benefició.

**Pablo Contrucci:** Por eso se requiere de una ingeniería.

**Claudio Orrego:** Óscar aquí vuelvo a lo que plantea Julio. Esa sensación de injusticia e inequidad en la sociedad, cuando tú con el dinero de todos haces inversiones que benefician a los más pudientes que a su vez no lo devuelven, es como un doble beneficio. Si me dicen: voy a tomar los recursos públicos de todos y los voy a invertir en zonas, como fue el caso de Medellín, nadie está esperando que el poblador que vivía en Rancagua termine pagando. Ahora, si cambio la zonificación de la ciudad por una zona donde los terratenientes van a triplicar el valor de la tierra, entonces uno pensaría “que pague parte del proyecto”. Entonces la discusión tiene que ver con quién es el beneficiado, quién gana y quién pierde.

**Pablo Contrucci:** Ahora igual hay que distinguir porque puede que haya alguien que no quiere irse de ahí. La ley colombiana separa claramente cuando se genera la posibilidad de cobrar y se activa cuando tú vendes o cuando pides permiso de edificación nuevo, o cuando le cambias el suelo a la propiedad, ahí pagas, antes no.

**Luis Eduardo Bresciani:** Una pregunta sobre tu pesquisa del marco legal ¿han descubierto que pueden utilizar este mecanismo? por eso pregunto si está vigente, porque en el caso de Vespucio Oriente, que va a generar una inversión fuerte de revalorización, va a haber un subsidio del Estado.

Entonces la pregunta es, si una obra concesionada se paga sola con la concesión no hay problema, pero si hay que poner plata de la caja fiscal para subsidiar esa obra que va a transferir riquezas, qué pasa entonces.

**Óscar Figueroa:** Tú puedes hacer una operación como CEPAC perfectamente en Vespucio.

**Gonzalo Cubillos:** Respecto de esa ley que mencionas que está vigente, la cual serviría para reevaluar los bienes, igual tú no alcanzas a compensar el pago.

**Óscar Figueroa:** Pero aquí hay dos problemas que son importantes, los impactos de valorización se dan fuertemente en zonas que valen y cuando haces inversiones en zonas que no valen nada los impactos de urbanización no son nada. Si asocias territorialmente la obra al impacto, te quedas en espacios cerrados que son espacio de auto valoración.

**Iván Poduje:** Lo más obvio es que se aplica a zonas suburbanas o con cobro de plusvalía alta.

**Óscar Figueroa:** Pero además si cambias la ley, fuerzas a los propietarios de terrenos agrícolas en la ciudad, que están pagando tributación como predios agrícolas, los obligas a transformar eso rápidamente y ahí sí que sale una relación que es muy interesante; una relación de valor y no perjudicas a nadie con eso.

**Claudio Orrego:** Pero una cosa es la práctica y otra la teoría. Por ejemplo, las Corporaciones de Desarrollo Vial que han sido un desastre. En mi período de alcalde, la nuestra era un desastre, porque esto es como la tragedia de los comunes. Nunca hubo una regla, porque además son de hecho no de derecho; una inmobiliaria en particular no paga y se hace una cadena y nadie termina pagando. O sea hoy en día tenemos una comuna donde todos los proyectos de doscientas y tantas viviendas no hacen estudio de impacto vial y ninguno pone recolección de aguas lluvias. Entonces a propósito de financiamiento, todas las obras que hay que hacer en materia de colectores de aguas lluvias, de ampliar la congestión vial, las termina haciendo el Estado, porque con los privados no hubo ningún mecanismo eficiente. Entonces, en estos casos particulares donde se desarrolla la ciudad para un segmento en particular, ¿qué hace el privado? se queda con toda la plusvalía, con toda la ganancia y no reinvierte en lo necesario.

**Iván Poduje:** Hay que esperar a que salga la Ley de aportes, eso va a solucionar el problema.

**Gonzalo Cubillos:** Ese proyecto no va a salir, y no va a salir por la terquedad.

**Óscar Figueroa:** Hay un caso, el camino a Santa Teresa, ese es un proyecto que partió con la Municipalidad de Las Condes, la cual comenzó a gestionarse con las inmobiliarias. Y consiguieron aportes de las empresas, pero el único problema fue que al no haber reglas cada uno aportó lo que quiso, de acuerdo a sus intereses.

**Claudio Orrego:** Este problema está en absoluta opacidad

hoy en día, y estas son negociaciones particulares entre los alcaldes, que tienen algún grado de gestión, y los privados, pero al final el resultado es malo.

**Gonzalo Cubillos:** ¿No puedes hacer un contrato?

**Claudio Orrego:** No, porque la Corporación de Peñalolén es una corporación de derecho privado en la cual el alcalde es invitado.

**Pablo Contrucci:** El problema no es la norma sino que el interés de los privados en desarrollar proyectos en esos lugares. No hay condiciones de mercado para que haya demanda. Hay que darle un sentido distinto a la norma, se le da un marco de constructibilidad. En muy pocas partes de Santiago se puede incrementar el valor del suelo y hay zonas que no son interesantes para invertir, como muchas zonas del Metro.

**Gonzalo Cubillos:** Me gustaría entender por qué estando la infraestructura ahí, lo lógico es pensar que es estupendo poder construir frente a infraestructura suficiente, ¿porque no se construye?

**Pablo Contrucci:** Por varias razones. Una es que no hay demanda del mercado porque por ejemplo la Viña Uno tiene treinta paños y el sector Poniente tiene una disponibilidad constructiva enorme y el sector Oriente no tiene ni un metro. Un ejemplo es Las Rejas, que es un lugar que permite construir 18 pisos.

**Luis Eduardo Bresciani:** Pero también te encuentras con otro fenómeno y es que no solamente no construyen porque no hay demanda para ese valor del suelo. Hay un tema de expectativas, hay inversionistas que están al lado de las estaciones de Metro y creen que tienen oro y entonces no lo van a vender sino les ofrecen precios de una torre de 18 pisos y para eso no hay demanda, pero a lo mejor hay demanda para seis.

**Gonzalo Cubillos:** Es decir tú creas expectativas y el tipo especula.

**Claudio Orrego:** El tema es cómo desincentivas la especulación con el suelo y creo que eso tiene que ser por la vía de las contribuciones. No sé de algún tipo de sanción por el no uso del terreno. El problema es que hay mayor incentivo a la especulación del suelo, que a invertir o eventualmente vender esos terrenos.

**Pablo Contrucci:** Creo que aquí hay que ser súper exigentes con los suelos que tienen poco rendimiento. Por ejemplo, Jaime Ravinet en su período de alcalde se puso muy estricto en Santiago Centro y quitó permisos de publicidad, obligó a pavimentar los estacionamientos y a poner boletas de impuestos internos, etc. Porque antes era fácil; tenías un terreno en el centro, no lo pavimentabas y hacías estacionamientos.

**Claudio Orrego:** Mañana tú vas a decir que son las reglas del juego y no un particularismo de la gestión de un alcalde.

**Pablo Contrucci:** Es que es que es general. O sea, el impuesto adicional al sitio eriazó es ridículo.

**Luis Eduardo Bresciani:** Ahora cobrarle contribuciones es injusto, porque obviamente el tipo tiene todo el derecho a no irse, por tanto el tema es más bien es fijar un impuesto de salida, incluso podría ser progresivo; mientras más tiempo lo tiene guardado, más alto puede ser el cobro final. Con esto reduces las expectativas de que al venderlo hará un gran negocio.

**María Ignacia Polanco:** Tengo una duda ¿qué pasa con el tema de la gentrificación? A futuro pueden existir incentivos a construir viviendas de más valor, porque el Metro puede pasar cerca y voy a querer gentrificar ese lugar. Entonces, ¿cómo nos hacemos cargo de ese riesgo, de terminar expulsando a las familias bien ubicadas de más bajos ingresos?

**Pablo Contrucci:** Yo creo que en Chile la gentrificación es un riesgo que no existe, porque la segregación social es tan brutal que es imposible que exista gentrificación, de hecho no hay. ¿Donde hay expulsión de pobres?

**María Ignacia Polanco:** Pero eso está pasando hoy en Peñalolén, o sea, no sólo los que residen ahí, sino que los hijos que forman sus nuevos hogares no tienen espacio.

**Julio Poblete:** OK, no se pueden quedar, pero eso se da en Vitacura también.

**María Ignacia Polanco:** Claro pero en el fondo cómo nos hacemos cargo de que estamos perdiendo estos espacios de la ciudad.

**Claudio Orrego:** Pero ahí hay un tema que tiene que ver con un fenómeno más general que es esta “anti-densificación del sistema”, o sea, es un tema de cómo la ciudad comienza centralizada en torno a la infraestructura y después se van descentralizando y des-densificando hacia la cordillera. Eso no ocurre en Santiago porque hay un “anti-edificios” en general; porque se considera que tienen pocos estándares desde el punto de vista de espacios públicos o porque segrega.

Entonces la pregunta es ¿qué incentivos puede haber para evitar eso?, nosotros lo acabamos de hacer en Peñalolén y nos fue mal. Cómo en el entorno de Vespucio generamos una oferta intermedia de viviendas de más altura que permita mixtura social, en sectores medios. El problema de los hijos de Peñalolén es que los jóvenes de Lo Hermida que hoy tienen un título profesional no encuentran casas porque tienen una oferta de menos de 770 UF y más de 2.500 UF, y nada entre medio.

**Iván Poduje:** Yo creo que lo que plantea Claudio es casi imposible hoy en día en la ciudad de Santiago, salvo que le quites el control a los alcaldes de la comuna, porque ninguno va a generar incentivos que implique problemas con sus votantes de la comuna, como el hecho de que lleguen personas de otras comunas. Esto es más claro en Providencia, que se ha convertido en una comuna de élite y se esta elitizando cada vez más; quieren densificar cinco pisos con costos de suelo de 20 UF lo que implica pagar

una locura por una vivienda.

**Julio Poblete:** 85 U.F el metro, claro.

**Gonzalo Cubillos:** ¿Cuánto, 85 por departamento?

**Julio Poblete:** Si al lado de Amapola, República de Cuba.

**Óscar Figueroa:** Hay dos cosas que tienen que ver con lo que decía Iván, que es una realidad de 36 o 38 comunas. Lo que hagas en tú comuna esta relativizado por todas las otras, porque cada comuna es un negocio distinto con rentabilidades y utilidades diversas. Cada plano regulador es una realidad de mercado distinta para cada comuna.

**Claudio Orrego:** Una cosa es la realidad particular de cada comuna y otra es qué reglas generales del juego puedes tener que incentiven cosas que nos parecen razonables. Por ejemplo, respecto de los espacios que hay que densificar. Es decir, más allá de la realidad particular de cada alcalde, la pregunta es cómo generas incentivos más parejos.

**Iván Poduje:** también creo que hay otro tema fundamental, que refiere a quién es finalmente el beneficiario de la ley, es decir, qué comunas se ven más beneficiadas. En ese sentido a pesar de que la ley es un avance, tiene la limitante de no contribuir de forma homogénea a comunas ricas y a comunas pobres. Las comunas con más ingresos- que son a su vez las más atractivas para el mercado- son las que mayores ingresos van a captar por Ley de Aportes, mientras que las comunas de menores ingresos- y menos atractivas para el mercado- van a captar menos dinero. Por lo mismo para que la ley sea equitativa, debe incluir la posibilidad de transferir recursos entre comunas, posibilidad que actualmente no se contempla.

En la misma línea de la equidad en la recuperación de plusvalías, no se puede cobrar el plusvalor de una inversión a un beneficiario de bajos ingresos. Esto significaría generar un modelo similar al de Colombia, donde el Estado diferencia entre propietarios de ingresos bajos y propietarios que pueden pagar por el plusvalor de una inversión. El Estado debe generar valor –sin cobro de plusvalías- allí donde hace falta (sectores pobres) y no en sectores acomodados.

**Paulina Ahumada:** si bien lo que dices suena lógico, actualmente existen injusticias en relación a las inversiones del Estado, ya que se invierte mucho dinero en zonas de altos ingresos, en desmedro de zonas de menores ingresos. Yo lo veo en Recoleta, donde zonas densas en población y que requieren inversión estatal, actualmente no se está invirtiendo, mientras que en otros sectores de mayores ingresos se invierte muchísimo dinero.

**Luis Eduardo Bresciani:** estoy de acuerdo con lo que se ha dicho, el tema de fondo es la desigualdad y en ese sentido nosotros como Universidad debiésemos estar más involucrados en el diagnóstico y propuestas de estos temas. Me preocupa que actualmente existan iniciativas que no tienen un efecto concreto en esta línea. Una Política Nacional de Desarrollo Urbano que actualmente no cuenta con mecanismos concretos para su ejecución; una Ley Ge-

neral de Urbanismo y Construcciones que se ha adaptado muy poco a la realidad del país y planes reguladores que tardan 8 años en ser aprobados, tiempo en que la ciudad ya requiere otro tipo de planificación. Creo que la Universidad tiene que tener más peso en cómo se están tomando las decisiones en materia de planificación urbana.

Las sesiones del consejo directivo impulsadas por Prourbana han incluido a personas del mundo parlamentario con el fin de tener mayor incidencia en las decisiones que se adoptan en el parlamento, lo cual es un hecho muy relevante, porque es donde se elaboran y modifican las leyes. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para promover los cambios que se necesitan realizar, ya que como hemos visto aún tenemos temas pendientes que son fundamentales para avanzar en una ciudad menos desigual. Por lo mismo, creo que es necesario no solo incluir a parlamentarios en el debate sino también a la ciudadanía, pues como se ha visto con las reformas al sistema educativo éstas se han posicionado gracias a la insistencia de la misma gente. Hay que ejercer mayor presión en el parlamento para así instalar las temáticas urbanas como materia relevante a debatir y mejorar la situación a nivel nacional.

**Paulina Ahumada:** a eso quiero agregar que es importante la necesidad de incluir más a los municipios en esta discusión, porque nosotros padecemos a diario las consecuencias de la falta de planificación urbana en la ciudad.



### III Sesión

#### Gobiernos Metropolitanos para Chile: dos propuestas para su implementación

Invitados:

Arturo Orellana

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

Coordinador Programa Puentes UC del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile

Santiago, 23 de Enero de 2014

23

**Pía Mora:** El tema de los gobiernos metropolitanos suscita gran interés, ya que es crítico para los desafíos de implementación de la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, y también para avanzar en materia de coordinación intersectorial. En esta sesión invitamos a dos expositores: Arturo Orellana, académico del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales; y a Cristóbal Tello, Coordinador de Puentes UC. Cada uno va a exponer su propuesta de modelo de gobierno metropolitano. Damos la palabra a Arturo.

**Arturo Orellana:** Hace diez años, cuando llegué del doctorado en Barcelona, venía convencido de la necesidad de un gobierno metropolitano y que la figura de un alcalde mayor podía ser una alternativa viable. Sin embargo, y no es que haya cambiado de opinión, hoy trato de abordar el tema en virtud de los plazos y de nuestra propia institucionalidad y de cómo han evolucionado los procesos de centralización regional y local en Chile.

Quisiera comenzar planteando ciertas interrogantes: ¿por qué nos preocupa el desarrollo de la región metropolitana?

¿Qué se podría recoger de la experiencia internacional?  
¿Cómo debiera abordarse los gobiernos metropolitanos en Chile?

Primero, hablar del contexto normativo institucional en este país: gobiernos presidencialistas y centralistas, con algunos intentos constitucionales de dar autonomía provincial en materia de decisiones de política pública - como las delegaciones provinciales de 1925- pero sin los instrumentos claros para ejecutarlo. Un ejemplo más contemporáneo es la ley de gobiernos regionales que establece que la planificación del desarrollo regional le corresponde a los gobiernos regionales, pero no dice cómo ni con ningún instrumento. Creo que el proceso de centralización que se inicia con los consejos regionales es un avance, pero tampoco resuelve totalmente el problema, porque todavía está pendiente el tema del presidente del CORE; en la ley dice que debe haber un presidente del CORE, pero no dice cuáles son las atribuciones y cómo son esas atribuciones en términos de compatibilidad con el intendente.

¿Por qué nos preocupa el desarrollo de las áreas metropolitanas?

- Porque son nodos articuladores de la economía global, conectando a través de sus dinámicas de consumo, producción e innovación con el mundo y, por ende, determinando de forma sustantiva las posibilidades de desarrollo del país.
- Porque es donde concentran las instituciones públicas y privadas, por ende donde reside la masa crítica que incide política, económica, social y tecnológicamente en la toma de decisiones que genera las transformaciones urbanas y territoriales, más allá incluso de la propia área metropolitana.
- Porque las áreas metropolitanas tienden naturalmente a generar un proceso de expansión, espacialización y de segregación, particularmente en contextos de crecimiento económico estables y prolongados, generando brechas de

desigualdad importantes al interior de las mismas.

- Porque cada vez más las áreas metropolitanas se han constituido en un espacio de conflicto con la ciudadanía, generado tanto por proyectos de origen público como privado no debidamente resuelto por la institucionalidad vigente.
- Las disparidades entre municipios en el contexto metropolitano en términos de autonomía territorial, capital endógeno y disponibilidad de recursos, genera condiciones inequitativas para competir y ser atractivo para la inversión privada.
- Las proyecciones efectuadas por el OCDE-MINVU revelan que al año 2020 en Chile tendremos quince áreas urbanas conurbadas que expresarán en mayor o menor medida dinámicas metropolitanas. Tees de cada cuatro chilenos vivirán en ellas.

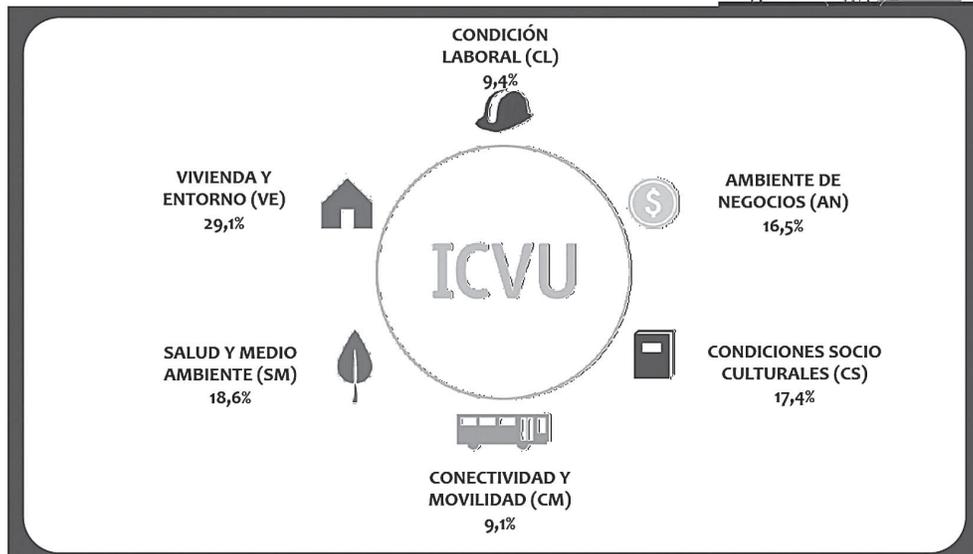


24

Quiero separar el concepto de una autoridad metropolitana de la idea de gobernar; efectivamente hay que gobernar la metrópolis, hay que generar procesos de planificación y de gestión integral que den cuenta de una serie de temáticas que son relevantes, pero la pregunta es ¿eso requiere una autoridad o no requiere una autoridad? Nosotros hemos explorado, a través de otras investigaciones, esta idea de que efectivamente los gobiernos metropolitanos reflejan desigualdades importantes que también se manifiestan a

pequeña escala. Si uno mira las experiencias de desarrollo del gran Valparaíso y gran Concepción, también va a encontrar que hay desequilibrios importantes. Reflejo de esto, el Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU) da cuenta de que la zona sur de Santiago tiene niveles de desarrollo en términos de calidad de vida muy significativamente bajos en relación a los altos estándares que muestran comunas del cono oriente, lo que es ampliamente sabido. Dimensiones del Índice de Calidad de Vida Urbana

## Dimensiones ICVU 2013



Lo importante es que esto refleja una serie de temas que están asociados a ciertas variables, por ejemplo, la dependencia del Fondo Común Municipal, lo que nos habla de problemas de autonomía, para focalizar, problemas de gestión, etc. Es decir, existen una serie de variables que uno podría tomar en cuenta, que muestran estos desbalances. Otro elemento significativo que hemos considerado es la capacidad de las comunas de hacer modificaciones a los planos regulares en los últimos veinte años. Considerando solamente el área metropolitana de Santiago, la concentración de las modificaciones que están asociadas a la inversión privada, se focalizan fundamente en comunas de alto ingreso.

Sobre esta base nuestro documento lo que plantea son tres niveles de análisis:

1) **Gobernabilidad:** es decir, donde se decide sobre los lineamientos y orientación de las políticas públicas. Y aquí hay varias fórmulas, y una de ellas es instalar una autoridad, un alcalde con supra poderes, que sea elegido por los ciudadanos con la autoridad para resolver cuáles son los lineamientos de desarrollo del área metropolitana. Otra alternativa es crear un directorio de los alcaldes que componen el área metropolitana, como otras experiencias que podríamos llamar las intermunicipales, que opere como una agencia de planificación y gestión

2) **Planificación:** donde se define el marco normativo e indicativo del proceso de intervención territorial. Es decir, teniendo un gobierno la pregunta es ¿quién tiene la tarea de planificar, quién desarrolla los instrumentos de carácter normativo, indicativo, para que de coherencia digamos a ese modelo de desarrollo y además, supedita la inversión, la acción sectorial y de los propios municipios supeditado a esta planificación a algo mucho más integral? 3) **Gestión:** Donde se gestion directa

o indirectamente las acciones sobre el territorio. Puede ser pública y privada, dependiendo de áreas de vivienda y otras áreas relacionadas con el desarrollo urbano.

Considerando esto, tomamos algunas experiencias internacionales emblemáticas, en el sentido de que siempre son mencionadas en la literatura, como el caso de Peñaloza, en Bogotá, Barcelona en la época de Margall, Londres, Nueva York, etc. En todos estos casos hay un elemento que no hay que despreciar y que quizás diferencia un poco al espacio de Santiago y tiene que ver con la concentración de municipio central. Es importante esto porque en el caso de Londres, tenemos el gran Londres con una población aproximada de nueve millones de habitantes, y ahí se concentra prácticamente el 80 por ciento de la población, una cosa que no es menor. Y hay otros casos que son más como Barcelona que son 36 municipios fundamentalmente lo que es la Comarca del Barcelonés, donde hay tres millones de habitantes, pero el 49 por ciento está en el ayuntamiento de Barcelona propiamente tal. Lo importante es que todos estos casos desarrollan una serie de iniciativas en materia de transporte, de la organización de vivienda, de medio ambiente, etc., propias de un pequeño Estado.

Hay otros ejemplos como Medellín que efectivamente hay un municipio potente que es Medellín, y que en definitiva ha liderado un proceso de desarrollo a partir de esa área de planificación metropolitana, que es más intermunicipal, porque no existe un alcalde mayor como figura sino más bien una alcaldía potente y un conjunto de municipios periféricos. Se han desarrollado una serie de proyectos que son extremadamente interesantes en materia de transporte y de recuperación de espacios públicos, en barrios vulnerables, marginales, etc. También está el caso de Curitiba que es emblemático, por su sistema de transporte inspirador

para todo Latinoamérica.

En el caso de Barcelona, el gobierno metropolitano como tal se derogó cuando asumió Jordi Pujol, a principios de los años noventa, y los municipios generaron una forma de coordinación, un área metropolitana, y empezaron a

tomar acciones en cuatro temas: vivienda, movilidad, ordenamiento del territorio y medio ambiente. Crearon un directorio con una agencia metropolitana muy fuerte, con capacidades técnicas y profesionales a la cual se supedita cada municipio o ayuntamiento.

### Comparación casos Internacionales

	Gobernabilidad Supramunicipal/ intermunicipal	Planificación Normativa/ Indicativa/Mixta	Gestión Autónoma/ Compartida	Financiamiento Central/Regional/ Local/EEPP
Barcelona	Intermunicipal	Mixta	Autónoma	Local
Londres	Supramunicipal	Indicativa	Compartida	Central/Local
Bogotá	Supramunicipal	Mixta	Autónoma	Central/Local
Medellín	Intermunicipal	Mixta	Compartida	Central/Local/EEPP
Curitiba	Intermunicipal	Indicativa	Compartida	Regional/Local
Nueva York	Supramunicipal	Indicativa	Compartida	Local

En resumen, considerando los casos internacionales, el análisis que hago es desde la mirada de estos tres ejes: gobernabilidad, planificación y gestión. Efectivamente hay fórmulas diferentes, de tipo intermunicipales, donde prima cierta planificación mixta; otra de carácter más indicativa y en otros casos donde hay supra municipalidades que también se combinan. Es decir, no hay una fórmula única que uno pudiera adoptar o decir "mire, este es el modelo perfecto", porque además las experiencias son distintas, pero claramente muchas responden a la naturaleza institucional del país. Creo que es muy difícil adecuar el desarrollo de una fórmula para el área metropolitana en Chile, si no tomamos en consideración la propia institucionalidad. Me he permitido hacer una clasificación de la naturaleza de las políticas públicas en Chile y, desde el punto de vista de la gobernabilidad, de la decisión política, y del desarrollo de instrumentos, y lo que observamos es que hay un nivel de centralismo brutal. Es decir, si nosotros queremos que los gobiernos metropolitanos sean planificados integralmente y sean gestionados integralmente, lo primero que tenemos que hacer es tratar de sacar algunas competencias de los niveles centrales.

Marco legislativo actual:

"La ley establecerá fórmulas de coordinación para la ad-

ministración de todos o algunos de los municipios, con respecto a los problemas que le sean comunes, así como entre municipios y los demás servicios públicos.

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, la ley orgánica constitucional respectiva regulará la administración de las áreas metropolitanas, y establecerá las condiciones y formalidades que permitan conferir dicha calidad a determinados territorios"*

(Art. 123, Disposiciones Generales, Capítulo XIV Gobiernos y Administración del Estado, Constitución Política de la República, actualizada a octubre 2010).

*"Para los efectos de lo dispuesto en este artículo, se entenderá por área metropolitana la extensión territorial formada por dos o más centros de población unidos entre sí por espacios construidos y que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos".* (Art. 109, Del Asociativismo Regional, Capítulo VII, Ley N°19.175 Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional).

*"Los ministerios, los servicios públicos, los gobiernos regionales y las municipalidades deberán actuar coordinadamente en la formulación de los planes y en la ejecución de los programas vinculados a la dotación de la infraestructura*

*social básica y al equipamiento urbano de las áreas metropolitanas. Para dicho efecto, los organismos mencionados proporcionarán la información necesaria, realizarán los estudios en conjunto cuando proceda y adoptarán las medidas pertinentes para lograr el mejor aprovechamiento de los recursos públicos y la debida congruencia de las acciones que realicen”.*

(Art. 109, Del Asociativismo Regional, Capítulo VII, Ley N°19.175 Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional).

*“El consejo coordinador a que se refiere el inciso anterior estará integrado por los alcaldes de las municipalidades a que correspondan las comunas comprendidas en el área metropolitana y será presidido por el de la municipalidad en cuyo territorio se ubique la cabecera regional o provincial, en su caso”.*

(Art. 110, Del Asociativismo Regional, Capítulo VII, Ley N°19.175 Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional).

Toda la normativa actual que define las posibilidades de generar una especie de coordinación que se haga cargo de los temas metropolitanos adolece de muchas cosas. ¿Por qué no se aplica y por qué no se va a aplicar? fundamentalmente porque no existe una ley orgánica constitucional que institucionalice esta instancia, no dice cómo se institucionaliza. “De coordinación formal y vinculante para los municipios”; es decir, el hecho que se coordinen los alcaldes, no significa que los municipios están obligados a hacer lo que los alcaldes digan. Segundo, no existe una definición precisa (funcional ni administrativa) sobre qué lo que se entiende por áreas metropolitanas. Tercero, porque no existen los incentivos adecuados para que los municipios o gobiernos regionales promuevan estas instancias de coordinación y gestión metropolitana. Todos los proyectos de carácter metropolitano son abordados por empresas públicas o ministerios sectoriales, por lo tanto, no existe capacidad alguna de que los municipios coordinadamente puedan abordar el tema metropolitano.

Fuera de todo lo mencionado, hay una serie de complejidades legislativas para modificar la institucionalidad político-administrativa; “la división política administrativa del país en materia de la ley de la constitución política de la república y es de iniciativa exclusiva del presidente de la república”, es decir primero tenemos que convencer al presidente de la república que haga las modificaciones respectivas.

“La Constitución Política de la República establece la división administrativa y la forma en que esta se administra en términos generales”, por lo tanto si se altera esta definición se requiere además modificar la constitución, que ya se modificó una vez solamente para que votaran

los consejos regionales y se agregara el capítulo del área metropolitana sin definición de ley que la acompañe. “Y si bien la constitución política de la república establece los principios de descentralización y desarrollo armónico, dado que ya existe una Ley Orgánica de Gobiernos regionales y la Ley Orgánica constitucional municipal, a cualquier estructura nueva que afecte las atribuciones, funciones y competencias de estructura de este órgano, le serán materia de ley orgánica”; es decir, además hay que modificar las otras leyes, por lo tanto este es un ejercicio legislativo que en este país particularmente tardará sus años.

En resumen, no me aventuro a creer que el alcalde mayor pueda ser una solución, pero de acuerdo a las necesidades urgentes que el país tiene, me parece que no es factible.

Conclusiones:

- El actual desarrollo y configuración de las áreas metropolitanas en Chile está generando territorios urbanos desiguales en términos de la distribución de bienes y servicios públicos y privados, para lo cual se requiere abordar la gobernabilidad, planificación y gestión con urgencia.
- Las experiencias internacionales dan cuenta que no existen un receta única, ya que bajo modalidades supramunicipales o intermunicipales es posible avanzar en el desafío que impone las áreas metropolitanas en términos de su complejidad y dinámica social, económica, ambiental y política.
- Para el caso de Chile, resulta indispensable adoptar un modelo acorde con los procesos de descentralización regional y fortalecimiento local en curso, para lo cual la opción de una Agencia Intermunicipal Metropolitana y otras formas adaptativas a las distintas escalas, no sólo representa una opción factible de implementar en el mediano plazo, sino apropiada a nuestro orden jurídico institucional.
- Las fórmulas que busquen dar gobernabilidad, planificación y gestión a las áreas metropolitanas deben sustentarse en modelos que privilegien políticas de estado por sobre políticas de gobierno.

**Cristóbal Tello:** El trabajo en que yo participé fue parte de una propuesta mayor hecha por Espacio Público (Institucionalidad para la segregación social urbana) que fue lanzada en octubre del año pasado y que dirigieron Alejandro Aravena, José de Iván Poduje que participa en este Consejo. El trabajo que realicé fue uno de los documentos de referencia de esa propuesta.

El foco de esta propuesta es la segregación urbana. La reciente Nueva Política de Desarrollo Urbano nos propone construir ciudades inclusivas y dice que: “será lugar inclusivo donde las personas estén y se sientan protegidos e incorporados a los espacios urbanos, acceso a los espacios públicos, educación, salud, trabajo, seguridad, interacción social, movilidad de transportes, cultura, deporte y esparcimientos”.

Nadie podría estar en contra de una visión tan integral

como la que se nos propone. El problema es que el diseño institucional que tenemos está sumamente fragmentado y el mismo estudio al que hacía referencia Arturo habla de esta fragmentación institucional que tiene el Estado chileno. Cada ministerio trabaja y se desarrolla en su ámbito sectorial, sin coordinarse con los otros, ni tampoco hacia abajo, hacia los niveles sub nacionales, o sea, cada uno está en su área. Esa lógica fue útil para resolver los déficit en el tema de vivienda, pero hoy día las problemáticas sociales son mucho más complejas que eso y de hecho los problemas que vemos de segregación urbana consecuencia de esas decisiones de políticas nacional son un fiel reflejo de que no basta con decisiones sectoriales sino que necesariamente uno tiene que tener una mirada más amplia que integre transporte, espacios públicos, áreas verdes, educación, salud, es decir, el Estado entero.

Donde más evidente se ve esta fragmentación institucional es sin duda en el tema de la planificación territorial. Entonces, en términos de diagnóstico, uno ve que es imposible construir esta ciudad inclusiva si es que no abordamos esta fragmentación institucional.

Entonces, cuáles son las alternativas que uno puede abordar si está de acuerdo con el diagnóstico de fragmentación: Uno que parece muy obvio: mejoremos la coordinación interinstitucional. Hay una extensa literatura que dice que este es el santo grial de las políticas públicas porque todos los que han trabajado dentro el Estado saben lo difícil que es eso.

Y lo que dicen varias de esas investigaciones es que el factor crítico para la coordinación del Estado es el rol que asume a nivel central; cuánto liderazgo asume en esa coordinación. Por eso, muchas de las propuestas que se están desarrollando en Chile tienen que ver con fortalecer el centro de gobierno que puede tener distintas formas de materializarse. Pero es claro que resulta mucho más difícil coordinar el Estado desde el nivel central al momento de implementar la política pública en el territorio, porque la distancia es demasiado grande. Los costos de transacción son enormes. Entonces esa coordinación tiene que ocurrir lo más cerca del territorio, de lo contrario, va hacer difícil que efectivamente suceda.

La segunda alternativa que exploraba Arturo tiene que ver con los establecimientos de la autoridad metropolitana, un modelo intermunicipal administrativo o un modelo municipal que establece una autoridad entre los municipios y el nivel central y regional. Si uno apela a un criterio más realista y se pregunta cuál es la factibilidad de implementar una autoridad con esas características en Chile en el corto y mediano plazo, la verdad es que son muy escasas.

Respecto al modelo intermunicipal, probablemente su gran debilidad u obstáculo, es el débil asociativismo que existe en Chile. Entonces, uno dice, bueno cómo podrá suceder esto que se asocien para desarrollar tareas permanentes.

Hay muy poca voluntad de las distintas comunas de asociarse y desarrollar tareas comunes. Hoy día pueden por la ley orgánica de municipalidades asociarse para hacer cosas comunes y son escasos los casos de que eso suceda. Entregarle más responsabilidades a una institucionalidad basada en la voluntariedad, es difícil. Forzarlo vía ley implica recorrer todo ese camino largo que mencionaba Arturo, de modificar la ley. Por otro lado, elegir esta figura de alcalde mayor, en Santiago, con seis millones de votos, va a ser difícil que sea aprobado por nuestra clase política; con todo lo que costó aprobar los consejeros regionales por elección directa, es un buen indicativo de que eso va a ser bien difícil y probablemente va a tener harta resistencia de los municipios.

Entonces, lo que aborda esta propuesta es buscar una opción intermedia, muy concreta y buscando un grado de realismo mayor. Es decir, transferirle mayores competencias al gobierno regional en materia de desarrollo urbano: propone una implementación gradual, en la que no se traspasan las mismas competencias a todos los gobiernos regionales, sabiendo que algunos de ellos no van a ser capaz de abordar lo mismo que otros. ¿Qué tipo de competencia? la más obvia es el tema de los instrumentos de planificación territorial.

¿Cuál es la gracia del gobierno regional? una visión común del territorio que se plasmara en todos los instrumentos y que elaborase instrumentos de acuerdo a las políticas nacionales, elaboradas por cada ministerio.

Un segundo ámbito de competencia que podría traspasarse tiene que ver con la focalización de la inversión sectorial, para evitar esta disparidad de criterios y para que la focalización de la inversión tenga que ver con la planificación. Hoy día son muy pocos los programas que le dan un rol al gobierno regional o a los municipios; la gran mayoría son focalizados desde el gobierno central.

Tercero: uno puede avanzar un poco más y decir que el gobierno regional tenga competencias claras en diseño y proyectos, para hacer estudios de pre factibilidad, para armar una cartera de inversión que sea coherente con la planificación que ha hecho. Con el traspaso de competencias uno no solo debiera traspasar los recursos necesarios, sino que también la expertise, es decir, el personal especializado. Si uno se pone un poco más audaz uno podría traspasar el SERVIU al gobierno regional. Hoy el SERVIU tiene bastante autonomía en el gobierno regional, pero depende del ministerio.

Luego, un último paso sería traspasar los parques urbanos. Creo que tendría mucha lógica que hubiera un servicio regional de parques urbanos y que pudiera administrar parques, lo que hoy se está haciendo desde el Parque Metropolitano; perfectamente se puede replicar en otras regiones lo que también requeriría modificación legal.

¿Cuáles son las condiciones para que esto funcione? hoy se

pueden traspasar ciertas funciones pero con mecanismos tan poco expeditos que no se ha hecho nunca. Está en discusión un proyecto de ley, que entre muchas otras cosas, permitiría un sistema bastante expedito a través de convenios aprobados por decretos supremos, para el traspaso de programas o la creación de servicios públicos regionales. ¿Cuáles son los pro y los contra? el pro es que permite el traspaso gradual de competencias mediante un mecanismo fácil. Mucha literatura dice que es importante, antes de crear una autoridad metropolitana, es que primero haya una identidad de área metropolitana.

Por otro lado, los contras que habría que tener en cuenta, es lo difícil de implementar en aquellas regiones con varios centros urbanos: el Bío Bío o la Región Metropolitana.

Por último, insistir en la necesidad de expertise competente y recursos, pues de otra manera este traspaso de competencias sería un completo fracaso.

**Pía Mora:** Tenemos dos propuestas distintas. La que acaba de presentar Cristóbal que tiene que ver con el traspaso de competencias a los gobiernos regionales, y la de Arturo Orellana con modelos distintos según la escala del área funcional con el área metropolitana, donde propone para las áreas más grandes un agencia metropolitana que además tenga asociado un directorio de municipio integrado por los alcaldes.

Dejo abierta la palabra para recoger sus opiniones, preguntas o comentarios.

**Francisco Sabatini:** ¿Por qué necesitamos un gobierno metropolitano? Porque hay especificidades territoriales, porque necesitamos estar más cerca de los problemas, puede haber distintas motivaciones... Creo que es importante destacar que el territorio puede participar de distintas maneras, como escala, pero también como parte del problema e incluso de la solución. Vinculado a lo anterior, la inversión social puede ir a apoyar personas o puede ir a apoyar a lugares. Eso es lo que me interesa plantear. Necesitamos gobiernos metropolitanos para que implementen políticas, programas, medidas en apoyo a personas y en apoyo a lugares. A veces en un área metropolitana hay que recuperar lugares y esa inversión va a significar ayudar a personas de diversa clase social.

**Arturo Orellana:** Creo que partimos de diagnósticos que confluyen. El tema de segregación es un tema multidimensional y que afecta a todas las ciudades latinoamericanas. La calidad de vida urbana nosotros no la medimos desde las características de las personas, sino de las oportunidades o falta de ellas que el territorio ofrece, en términos de calidad del equipamiento del espacio público, de la educación, del nivel de seguridad, del nivel de inversión, del acceso a los servicios públicos y privados a nivel comunal, etc. Nos preocupa el tema metropolitano porque hay un desbalance significativo en términos de calidad y acceso a los servicios públicos y privados, y una inequidad manifiesta que habla

de justicia territorial, etc.

Nosotros creemos que la competencia por recursos entre municipios, la centralización y la fragmentación institucional actual permita solucionar el problema. Ahora, cada uno apuesta por fórmulas distintas; por ejemplo, yo jamás pensaría que uno debería juzgar la capacidad de coordinación de los municipios por las experiencias anteriores –como la Asociación Chilena de Municipalidades, que no tiene ninguna atribución-. Les quiero mencionar una sola experiencia: cuando Manuel José Ossandón quiso promover los baños químicos en Cartagena para la gente de Puente Alto que iba de vacaciones, el tema terminó en Contraloría. Contraloría dijo “usted no puede invertir o donar servicios públicos a una comuna que no le pertenece”. Efectivamente la coordinación intermunicipal requiere ser una práctica no solamente voluntaria, sino necesaria y que obviamente la política sectorial obligue a esa coordinación.

Yo comparto que una posibilidad es un gobierno regional. El problema es que los gobiernos regionales no son democráticos. La elección de los CORES no representa un avance sustantivo en términos de descentralización política.

**Cristóbal Tello:** Cuando la política es focalizada en personas, el gobierno de la ciudad no es un problema. Las propias personas integraban la política del Estado. El Estado desplegaba una serie de subsidios y servicios, y su tarea era encontrar a la persona. Era ella quien pasaba por las distintas ventanillas y cada uno accedía a la prestación que correspondía. Al respecto, la implementación de una “ventanilla única” ha sido un gran avance en eficiencia realizado por el gobierno de Piñera. El problema tiene que ver cuando el foco de la política pública empieza a ser el territorio y es allí donde yo creo que esta lógica sectorial se transformó en un obstáculo. Es ahí cuando empieza a aparecer la necesidad de tener un gobierno de la ciudad.

**Leonardo Basso:** El avance hacia la descentralización para estar más cerca de los problemas puede irse a un extremo: por ejemplo, primero la discusión fue sobre la municipalización de la educación, y hoy estamos hablando de des-municipalización.

Ahora, me gustaría remarcar el punto de la representatividad. La idea de un gobierno metropolitano tiene su razón de ser en que las decisiones que se toman a nivel ciudad nos afectan directamente a todos. Nosotros votamos por un Presidente de la República que designa a todos para abajo, salvo el alcalde que tiene algunas atribuciones. Votamos por él para definir qué tipo de salud queremos, la política internacional y al mismo tiempo si vamos a tener muchas calles para los autos o mucho transporte público. Mi problema con el gobierno regional es que no es electo, y aunque lo fuera, sería, nuevamente, una especie de Presidente, que va a tener que hacerse cargo de muchas cosas distintas. La alternativa de las municipalidades en términos de representatividad es mejor, pero soy escéptico

respecto a lo que algunas son capaces de lograr y también sobre las posibilidades de coordinación entre ellas. Es importante que se institucionalice la coordinación, porque de lo contrario no funciona. Al respecto tenemos el caso de SECTRA.

Creo que ambas propuestas se basan en lo que es factible de hacer hoy. Pero me pregunto cuándo discutiremos sobre cuál es el óptimo, para que vayamos avanzando hacia allá. Mi pregunta es si los modelos que ustedes plantean tienen en el horizonte alguna opción óptima.

**Arturo Orellana:** Hay muchas cosas que no comparto; por ejemplo, las atribuciones de los alcaldes depende en la práctica del poder que tengan. El alcalde de Vitacura no tiene industrias contaminantes, no tiene paraderos del Transantiago donde los buses puedan parar, porque se le ocurrió no aceptarlos.

Los municipios tienen muchas atribuciones, el problema es que no las pueden ejercer todas porque no tienen las competencias ni los equipos para hacerlo; entonces, hay un desequilibrio manifiesto que se expresa en lo urbano. Respecto a la coordinación entre municipios, depende de la plataforma administrativa y legal que se tenga. Hay varios ejemplos de los que sí que son asociaciones de municipios y funcionan; algunos se asocian voluntariamente porque les conviene y porque la política pública está hecha para incentivar esa coordinación. La mancomunidad de municipios en Francia, por ejemplo, no funciona sobre la base de la obligación. Creo que los ejemplos chilenos son malos porque nunca hemos tenido una política de estado que favorezca la coordinación, pero ese es otro tema.

**Cristóbal Tello:** Respecto a la pregunta de Leo, de pedir lo que se puede o pedir el óptimo... En general se va avanzando de a poco. Se demanda el óptimo, pero finalmente es difícil llegar de un solo intento a éste.

Una de las primeras cincuenta medidas del actual gobierno de Bachelet es una comisión presidencial que va a estudiar la descentralización. Eso es una carta abierta: alguien podría aspirar a formar un estado federal. ¿Irá a pasar algo, más allá de elegir al Intendente -que también es cuestionable que el presidente deje de tener una autoridad regional de su dependencia-? ¿Irá a pasar eso? Ya sería un gran logro. Creo que traspasar competencias al gobierno regional es un muy buen primer paso, y no hay mayores obstáculos para que eso suceda.

**Ignacio Irrázaval:** Lo que se promete es un cronograma de traspaso de competencias; o sea, no es algo tan abierto.

**Iván Poduje:** El trabajo de Cristóbal tiene la gracia de identificar los problemas asociados a la fragmentación y a la descoordinación, y uno de los problemas es justamente que se pierden energías y esfuerzos. Lo segundo, es que no podemos seguir andando en bicicleta sin cadenas o con la cadena rota: pasamos 10 años discutiendo sobre el mismo tema, con miles de indicaciones sobre proyectos

de ley que no quedan en nada. Hay que darle un poquito más de velocidad a este tema y avanzar con un sentido de realidad aprovechando lo que se puede hacer con el marco institucional que tenemos, con cambios graduales pero factibles. Yo estoy convencido que la coordinación no funciona por voluntad propia y en todos los casos que mostró Arturo Orellana -y lo hemos conversado con él- Medellín, Bogotá, Nueva York, Londres, los alcaldes tienen potestad sobre el transporte, sobre el desarrollo urbano, etc. Lo que pasa cuando hay coordinación sin potestad administrativa los acuerdos son súper bonitos pero no se ejecutan. Entonces, es fundamental que exista esta potestad y en ese caso yo creo que la propuesta de Cristóbal Tello, de traspasar competencias gradualmente a los gobiernos regionales, es algo súper potente, que podría representar un avance significativo. Hay que precisar eso sí si se elige o no el Intendente, qué competencias se traspasan, etc.

**Paulina Ahumada:** Tengo una pregunta para Cristóbal, sobre las cosas que hoy día son capaces de hacer los gobiernos regionales: ¿Todas las experiencias son malas? ¿No habrá alguna experiencia que revista algún interés? Yo por ejemplo trabajo en un municipio. Nosotros ahora estamos tratando de hacer una asociación entre tres municipios para sacar adelante el Plan Mapocho. Esa iniciativa partió del Gobierno Regional (GORE).

**Cristóbal Tello:** Yo no diría que los gobiernos regionales no hacen nada, hay muchos que hacen cosas interesantes. El problema es que hoy no hacen mucho más que aprobar el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Hoy los consejeros regionales tienen pocas atribuciones; los elegimos con harta pompa pero no es mucho lo que van a poder hacer. Este proyecto que les mencionaba les da más atribuciones, pero hoy en día las atribuciones son bien reducidas. Por otra parte, el Intendente cambia rápidamente y lo constatamos en un estudio que hicimos desde la época de Lagos hasta ahora. En este contexto, el Intendente no tiene visión de largo plazo -la estrategia de desarrollo regional es un canto de sirenas-, y no es capaz de liderar ni de ser tomado en cuenta. Por eso es interesante empezar a traspasar competencias, recursos, capacidad técnica, o sea, es tener otro gobierno regional, no el actual.

**Arturo Orellana:** Yo insisto en que no se puede descalificar la alternativa de asociación municipal, si es que hoy día no tienen las herramientas ni las atribuciones. En el caso de Barcelona, es una Agencia la que tiene la atribución de hacer la planificación. Hay que ver cuál sería la figura. Tanto la alternativa que propongo yo como la que propone Cristóbal implican modificaciones legales.

**Cristóbal Tello:** En mi caso si se aprueba el proyecto de ley que mencioné, sólo se requiere un convenio entre Vivienda y el Gobierno Regional aprobado por decreto supremo presidencial.

**Arturo Orellana:** Pero la vivienda no es el único tema,

hay otros como el transporte...

**Cristóbal Tello:** Entonces tendrán que aprobarse varios convenios.

**Arturo Orellana:** Tengo dudas que los municipios estén dispuestos a perder atribuciones en materia de planificación de sus territorios sin tener una instancia de coordinación donde puedan negociar sus condiciones. La pregunta es qué rol van a jugar los municipios, y qué les va a parecer a ellos que les pongan una autoridad por sobre. Tal vez se peca de ingenuos. Tal vez Paulina puede darnos ese contexto.

**Paulina Ahumada:** Yo creo que ningún municipio quiere perder su propia cuota de poder y su posibilidad de tener injerencia sobre su territorio. El municipio se asocia cuando le pueda convenir. La duda es si el gobierno regional puede jugar algún papel en esa instancia, como de triangular entre distintos actores, de balancear intereses.

**Pía Mora:** Yo creo que lo que dice Paulina es clave: ningún municipio quiere ceder poder, y quieren asociarse cuando les convenga. Hay cosas para las cuales los municipios pueden tener incentivos para asociarse, como gestionar problemas, para generar economías de escala, etc. Pero hay externalidades negativas que generan las ciudades que nadie quiere instalar en su territorio; nadie quiere tener un basural cerca, nadie quiere vivienda social, industrias... Entonces, la duda que tengo y la planteo a ustedes, sobre todo a Arturo, es ¿cuáles son los incentivos para que un modelo de asociación municipal efectivamente pueda responder y hacerse cargo de estos NIMBYs que los pueden afectar directamente?

**Arturo Orellana:** Creo que si tú traspasas atribuciones al gobierno regional o lo dejas a la municipalidad, el problema va a hacer el mismo. No porque se establezca una autoridad regional todos los municipios van a acatar. No es tan fácil depositar toda la capacidad de planificación a nivel de un instrumento regional. Hay municipios muy fuertes en Santiago, que están muy empoderados, que tienen una dinámica de desarrollo que les calza perfectamente, y no será tan fácil llegar y decirles: "mira, vamos a tener viviendas sociales, vas a tener que poner un paradero, vas a tener que aceptar un NIMBY". En cualquiera de los contextos, los incentivos para bloquear NIMBYs son altos.

**Iván Poduje:** Todos los ejemplos que tú mostraste –Londres, Nueva York, Medellín– son gobiernos que velan por intereses que van más allá de lo local. Y eso en Santiago es absolutamente necesario. Hay alcaldes bloquean grandes proyectos de transporte, porque no les parecen, con artilugios; por ejemplo, cambiar el sentido del tráfico de una calle. Afortunadamente el Metro tiene atribuciones que le permiten saltarse eso, y negociar. Si no tendríamos una línea de metro en la que cada alcalde plasma sus intereses, que pasa donde cada uno quiere, con paradas donde a cada uno le parece, como lo que quiere la Alcaldesa de Providencia. Tiene que haber una autoridad sobre los municipios.

**Francisco Sabatini:** ¿Son mejores los gobiernos fuertes en términos de equidad con respecto a los NIMBYs?

**José Ramón Ugarte:** Son mucho mejores. Las ciudades son sistemas y tienen vasos comunicantes en un montón de materias. Cuando se trata de problemas sistémicos, las decisiones no pueden radicar en las partes, tienen que implicar una visión de conjunto, donde se compartan los costos y se establezcan mecanismos de compensación. En transporte se ve claramente, necesitas una autoridad sobre los municipios.

**Iván Poduje:** Los incentivos a nivel municipal son a invertir allí donde están los votos.

**Leo Basso:** Hay también un problema de provisión de bienes públicos, donde debe haber mirada supramunicipal.

**Arturo Orellana:** La pregunta es si requerimos una figura unipersonal elegida o una corporación debidamente resguardada, amparada por ley. Ese es el problema de fondo a mi modo de ver.

**Mario Grandón:** Nosotros hemos visto con José Astaburuaga el tema de la integración social. Claramente la tendencia de la vivienda con subsidio en las últimas dos o tres décadas es a la baja, y nadie hace nada. Los constructores dicen que no hay terreno y el municipio dice que necesita viviendas, pero por otro lado baja las densidades porque no quiere que lleguen viviendas sociales. Entonces, alguien tiene que estar por sobre el municipio y darle una mirada de ciudad, más global. De las opiniones que he escuchado aquí comparto el tema de partir con lo que hay y fortalecer los gobiernos regionales dándoles más atribuciones, incluso sobre los planes reguladores locales.

**José Astaburuaga:** El SERVIU años atrás promovió la construcción de viviendas sociales en ciertos centros urbanos –y dentro de éstos en ciertas zonas–, con lo que se generó segregación. Hay comunas donde no se construyó vivienda social, pese a haber demanda. De este modo, se generó un incentivo a irse a los bordes de las grandes ciudades. Ese problema se generó por tener una mirada agregada, demasiado general, que operó desde el nivel regional. No sé cómo la propuesta de gobierno metropolitano regional podría evitar repetir esos errores –después de todo, el SERVIU opera a escala regional–.

**Mario Grandón:** Para que haya posibilidad de planificar tiene que haber también una mínima proyección temporal.

**José Ramón Ugarte:** Comparto absolutamente el diagnóstico. De ahí nace la propuesta de la Política Nacional de Desarrollo urbano, de que el Presidente de la República de turno nombre un consejo encargado de la implementación de la política. Este consejo puede ser una herramienta que han usado otros países que han sido medianamente exitosos en el proceso de desarrollo urbano.

**Pía Mora:** Es bueno discutir no sólo en base a diagnósticos si no también en base a propuestas, como en este caso. Con esto cerramos la discusión.



## IV Sesión

### Hacia una agenda legislativa para la implementación de nuevos enfoques e instrumentos en materia de suelo: ¿hacia dónde avanzar y qué restricciones podemos enfrentar?

Invitado: Carlos Montes

Senador de la República de Chile

Santiago, 26 de Marzo de 2014

32

**Senador Carlos Montes:** Me voy a focalizar en el suelo urbano para proyectos de mixtura residencial. ¿Cómo generar proyectos de valores y en ubicaciones razonables? El mercado del suelo es especial, es un bien único, no producible, es un mercado tremendamente imperfecto. La oferta no se adecúa a la demanda, y la demanda no tiene la movilidad de otros bienes. Es fundamental no confundir el suelo con otros bienes. Adam Smith y David Ricardo fueron los primeros en decir que hay tratarlo de otra manera. El mercado del suelo amerita regulaciones especiales. El enfoque neoclásico se centra en dar más libertad de mercado. Pero se ha demostrado que subsidiar la demanda no resuelve los problemas de suelo para vivienda social o integración social. Se necesita planificación y ordenamiento territorial, en un enfoque bien amplio, que incluya transporte, obras públicas, seguridad y servicios. Más aún si pensamos que el suelo es cada vez más importante en la economía (por la acumulación patrimonial para efectos financieros, y muchos otros efectos); y desde el punto de vista de la desigualdad, la presión para expulsar del centro a los que no pueden competir con los que pagan más. Si aumentan los subsidios, habrá más ganancia para el sector inmobiliario. El aumento no garantiza la generación de suelo, porque hay mucho monopolio. Y el suelo cada

vez significa un porcentaje más alto del costo total de la vivienda. Un estudio dice que en 1990 era el 8%, 1996 era 20%, y hoy es 30%-35%.

En Chile hay una gran debilidad del Estado en la construcción de una mejor ciudad. En los últimos 30 años hubo una enorme inversión, Santiago hoy es otra ciudad comparada con 1990, los bienes públicos han tenido un crecimiento espectacular.

La iniciativa ha sido principalmente del sector privado: malls, farmacias, edificios, teléfonos, autos; y el Estado ha sido subsidiario, ha ido detrás de las iniciativas tomadas por los privados, tratando de generar vialidad, formas de transportes, servicios, etc.

La ciudad creció espectacularmente, pero tiene grandes deficiencias, una segregación extrema, es la ciudad más desigual de la OCDE, problemas de seguridad que reflejan desintegración social. Hay una juventud con mucha bronca y eso va a seguir creciendo.

Hay que repensar el rol del Estado en la construcción de la ciudad. Se agotó una forma de hacer las cosas. En Educación, se creyó que era un mercado y que echar a competir colegios produciría buena calidad. No se produjo eso, ni integración social, ni calidad, al contrario, acentuó las diferencias. En una discusión de la OCDE, Chile es el

ejemplo de lo que no hay que hacer en políticas sociales, aplicar criterios de mercado para educación, vivienda, salud y previsión, no resulta. El problema no es el privado, ellos despliegan toda su potencialidad. Falta Estado.

Hay al menos tres grandes desafíos. Uno es Gobierno Metropolitano y participación. Urge tener un gobierno de la ciudad, un espacio para construir proyectos, discutir qué ciudad queremos, para que las decisiones no sean sólo producto de iniciativas de mercado, y que tenga instrumentos para intervenir la ciudad con facultades, con recursos. Este tema está hoy en el debate legislativo. Si el gobierno actual quiere jugársela, tiene una ley bastante avanzada, que tenía una definición del Gobierno Metropolitano. Basta que se constituya el Gobierno Metropolitano con tales facultades. Es un tema de decisión política. Yo creo que un Gobierno Metropolitano tiene que ser con facultades y recursos del Gobierno Central, como en México. No se puede pretender que el alcalde mayor debilite a los municipios.

Lo segundo es el cambio del marco normativo. La ley de Urbanismo y Construcción es inconsistente, tiene problemas. Se le han puesto parches buenos y parches malos, como el artículo 59, que es una barbaridad. Falta discutir el marco normativo. Creo que Orrego fue el primero que trató de generar algo distinto.

Es básico un enfoque de consistencia, los planos reguladores, las direcciones de obra corresponden a un país que crecía a otro ritmo, con menos obras. Esto es más sistémico. Se ha tratado de hacer por pedacitos, pero eso no cambia la lógica general.

Y tercero, la política de suelo, que está demostrado que determina características de la ciudad y de la política habitacional.

Estuve en un Seminario en Ecuador, y todos los países decían que en sus legislaciones la propiedad del suelo cumplía una función social. Y que decían el mejor uso del suelo no lo determina sólo la rentabilidad, sino el aporte a un proyecto de ciudad. Decir eso en Chile es raro. Si estamos haciendo un proyecto de ciudad, tenemos que sacar adelante una forma de convivir, de estar juntos, que no siempre va a ser la más rentable pero hay que sentar bases más a largo plazo.

En el tema del suelo, distintos autores afirman que esta política reguladora, neoclásica, parece haber fracasado en su objetivo central que era controlar el precio, ya que ha subido consistentemente desde 1979, con excepción de las crisis de 1991 y 1998.

El inicio, cuando se abre la frontera y se dice que el suelo no es un bien escaso, subió cinco veces el precio. Esto tiene una lógica absolutamente distinta a la de oferta y demanda. Y el alza de precio va acompañado de una apropiación privada de muchas plusvalías significativas, sin que el Estado haya corregido estos defectos del mercado.

¿Hemos tirado la toalla con los objetivos de controlar

la especulación y la inflación? ¿Hemos asumido que los precios son un dato modificable, que no hay que influir en él, suponiendo que el mercado es perfecto y no debe ser intervenido ni regulado?

¿Hemos evadido la discusión de fondo y con las implicancias éticas y en términos de equidad, de eficiencias urbanas que tiene la distribución de las plusvalías de mercados tan imperfectos como lo son los urbanos?

¿Cómo explicar la persistente alza de precios, cuando la oferta de suelo ha crecido sistemáticamente, más rápido que el PIB y a veces incluso más rápido que la demanda? ¿Qué importancia tiene la expansión por la demanda por suelo por parte del sector financiero?

Este gobierno que viene es de cuatro años. Replantear el marco normativo tiene un horizonte de cuatro años por lo menos. Hay que cambiar el marco normativo y en paralelo ir a la acción. Creo que va a ser así también en educación, no se puede hacer primero la reforma y después va a mejorar la educación, tienen que ir en paralelo.

En el tema urbano, es fundamental trabajar en un nuevo marco normativo, a largo plazo, a cuatro años, esta debiera ser una herencia de este gobierno. El desafío es avanzar simultáneamente y en el marco de las restricciones y posibilidades reales. Es decir, producir vivienda con mixtura social. Yo usaría todas las normas preexistentes, yo pensaba que muchas estaban muertas, pero siguen vivas.

Además, hay algo muy raro: el Minvu legisla, no necesita ir al Congreso (salvo para algunas áreas al borde de lo constitucional). Es una rareza que incorpora Poduje, y es inconstitucional, pero no se ha echado abajo porque sirve a otras cosas.

En estos cuatro años, vamos a tener una fuerte presión de los 50,000 allegados que tienen subsidios en la mano pero que no han accedido aún a una vivienda. El gobierno anterior tuvo una sabiduría inmensa para controlar, diluir, contener. Tienen a Guillermo Rolando, que era un mago. Además de la fuerte demanda por vivienda, no sólo en Santiago sino en casi todas las ciudades, que tiene que ver con la cantidad de subsidios sin solución de vivienda. En Calama hay 700 subsidios en mano, 700 familias que presionan, y otros que quieren entrar. Hay una necesidad de corto plazo. Y también una demanda de mejoramiento de vivienda y barrios, condominios sociales, que no existía como tal. En el gobierno anterior de Bachelet se trató de generar esa demanda, que no había, hoy día está. Al comienzo nadie postulaba, sobraban los subsidios, hoy esto también va generar presión. Y se ha aprendido que lo que no se empieza a ejecutar en los dos primeros años no se logra en los cuatro.

Pienso que el tipo de respuesta que se da tiene que ver mucho con las políticas de suelo a corto plazo. Hoy día el Estado -en Santiago-tiene más de 2,000 hectáreas. Hoy supe que tiene más, al lado del Centro de Perfeccionamiento

del Magisterio, tiene 21 hectáreas que están botadas y son un problema en el barrio. Debe haber muchos más casos como éste.

Creo que hay que elaborar proyectos tipos Villa Frei, con un desarrollo interno de integración social, con desarrollo urbano, espacios interiores fuertes y formas elaboradas de ligarse al resto de la ciudad; o las Torres San Borja, proyectos que tuvieron otras características en otro momento. Elaborar el proyecto desde una modalidad pública o semi pública, donde el Estado diga qué quiere, y después convocar a empresas constructoras. Ahora es: primero la demanda, después la construcción. La idea es tener una oferta dados los problemas que tenemos (de déficit, de calidad urbana y habitacional), y después se junta eso con la demanda. Esto supone retomar algo que existía en el Ministerio y que se borró: registro. Porque se debe tener gente que esté calificada previamente, o sea registros de gente que requiere vivienda, no sé si eso se eliminó.

El primer objetivo de una política de suelo urbano, es lograr la mayor utilización del suelo en las distintas realidades. Segundo: priorizar el crecimiento hacia adentro. Tercero: generar suelo urbano para proyectos con integración social y calidad urbana. Cuarto: contener la especulación y la inflación.

Una cosa muy obvia, pero que a lo mejor hay que empezar a hacerla de otra manera, es que cualquier política para la Región Metropolitana debe plantear medidas para contener el crecimiento de Santiago. Hay que preocuparse de la creación de puestos de trabajo en las ciudades intermedias. Se requiere una intención de generar puestos de trabajo más allá de Santiago y además generar incentivos para vivir fuera. El tema de la política industrial es clave para lograr esto.

Las propuestas concretas son:

1) Un programa de densificación que funcione. El subsidio de renovación urbana jugó un papel en su momento, pero hay que seguir en este camino, dado que la densificación puede tener un gran impacto en mejorar el estándar del barrio y la vivienda. Todo esto supone criterios distintos para evaluar los proyectos y hay que modificar los criterios. La razón principal que a me toco ver, de porque no funcionaba la densificación, era porque se le exigía ficha de protección social baja y porque la persona que vivía en el lote a densificar tenía una ficha más alta.

2) Una reforma al sistema tributario, para inhibir la especulación, contener los precios y generar ingresos públicos. Chile tiene una cosa rarísima, que sólo se paga impuesto a la ganancia de capital sobre las transacciones del suelo los que lo constituye como una actividad habitual; entonces, si un sujeto vendió un terreno en Lo Barnechea en 200 millones de dólares paga cero impuesto porque no era su actividad habitual, a pesar de ser un gran empresario. En Estados Unidos, y en todas partes, el impuesto es para todos los

que hacen transacciones, no sólo los que lo constituyen como su actividad habitual.

¿Cuántas son las transacciones que hay?, un estudio decía que son cincuenta mil y habían hipótesis que podían generar hasta mil millones de dólares. En esta reforma se trata de borrar la palabra "habitual", pues ese solo hecho genera un cuadro de suelo diferente. Hay personas que tienen dudas del efecto más general, pero hasta ahora por lo menos parece existir bastante disposición de parte del ministro de Hacienda.

En este mismo contexto, aplicar sanciones a los que tienen terrenos desocupados, abandonados y eriazos. Adicionalmente, en relación a los impuestos territoriales o contribuciones, requerimos que la distancia entre el valor del avalúo fiscal de la contribución se acerque al valor de mercado. Cada vez se han alejado más y los períodos son más largos. Recordemos que el rol que juega el impuesto territorial es no solo el de captar recursos si no que también que se refleje el real valor de las propiedades.

Otra cosa dentro del sistema tributario que también es tremendamente polémica es que hay que replantear las franquicias tributarias en el sector inmobiliario. Hoy día tenemos que el IVA de la construcción representa este año, las franquicias, representan 691 millones de dólares. Que el DFL2 representa 300 millones de dólares. Si los chilenos supieran que Valle Nevado, Cachagua, Zapallar se hizo con mucha franquicia del IVA a la construcción. Soy partidario de terminarlo, porque esta misma plata hay que destinarla a cumplir otros papeles en función de este mercado.

El presupuesto del SERVIU es poco más de mil millones de dólares del presupuesto nacional, o sea, en franquicias tenemos casi el equivalente a esto, eso es bastante inconsistente. En esto desgraciadamente nunca se mete el ministerio de Vivienda y se lo deja al ministerio de Hacienda. Uno se pregunta ¿qué papel juega?, si queremos incentivar hay miles de otros mecanismos mucho mejores.

3) Soy partidario de la derogación del Decreto 3516 de la Parcelas de Agrado. Gran parte de todos los alrededores de las ciudades del país están rodeadas de parcelas de agrado. Esta derogación sería con la perspectiva de detener la expansión, de mantener las parcelas y que no sigan creciendo, sobre todo para ciudades más chicas, y lo otro, sacarlas del paraíso tributario. Hay que saber bien cuáles son agrícolas y cuales son de agrado, o sea que paguen por la ganancia capital, que paguen contribuciones y que se clarifiquen muy bien los criterios de valoración, que son discutibles.

4) El Banco Público de suelo urbano. El Estado tiene muchos terrenos y esto debe estar registrado en Bancos condicionados supervisados por el ministerio de Vivienda. Que tengamos escasez de suelo en Antofagasta e Iquique es una cosa impresionante cuando todos los alrededores de esas ciudades son del Estado, es absurdo.

Creo que el Estado tiene que ser audaz, y no hacer sólo análisis de costo y beneficio. Aquí hay que comprar terrenos para proyectos modelos. En Vicuña Mackenna con San Joaquín esta el viejo terreno de Grau, por ejemplo. Uno dice porque el terreno de Grau no se compra y se hace un conjunto tipo Villa Frei. Eso es caro, por supuesto que es caro, pero hay otros criterios de evaluación de proyectos, en esa zona por ejemplo están los colegios.

El Estado es el primero que debería haber comprado, incluso para venderlos, no necesariamente para proyectos, sino que tener alguna capacidad de influir en el desarrollo de un zona.

5) Cuotas de integración social. Esto que acá en Chile es raro, lo tienen los colombianos, lo tienen los brasileros, lo tienen en Malasia, en Andalucía, en porcentajes mucho más altos de lo que nosotros planteamos nunca. En el gobierno anterior de Michelle Bachelet se hizo una propuesta súper modesta y generó un gran escándalo.

No basta con un régimen de cuotas, tiene que ser para gente que esté inscrita en los registros de personas postulando, no puede ser al voleo. Si hoy día la ZODUC (Zona de Desarrollo Urbano Condicionado) construyera vivienda social ¿quién va a vivir ahí? eso lo van a seleccionar los dueños. Hay que generar una regla que permita que efectivamente (la vivienda) responda a las necesidades priorizadas.

Esto de ponerles cuotas de vivienda social a las comunas parece ser muy necesario. Hay comunas que están sobrepasadas, pero otras no tienen nada.

6) Instrumentos de captación de plusvalías. Estos instrumentos en nuestra cultura tienen que venir en cambios de marco más generales, no me los imagino entrando por sí solos, más allá de lo que está implícito como captación de plusvalía en la otra medida. Estas son opiniones que no son oficiales ni mucho menos, son opiniones propias. Sé que el problema es mucho más complejo. Al revisar la Ley del Ante Proyecto de Ley de Suelo español, uno se da cuenta de que han trabajado mucho este tema y poseen una propuesta muy sofisticada. Nosotros, con nuestra pobreza en este campo, podemos avanzar si es que hay voluntad política. Creo que todas las cosas planteadas están dentro del orden constitucional, y el mayor problema estaría en quitarle la franquicia tributaria al DFL2. El actual gobierno va a tener que tomar medidas legislativas cortas, o sea, además del debate global, medidas administrativas y presupuestarias para enfrentar la situación del suelo urbano. Hasta ahora nos hemos eludido el tema, pero a este gobierno le toca tener que hacerlo.

**Pía Mora:** Bueno, muchas gracias senador. Hay mucho material para discutir así que la palabra queda abierta.

**Luis Eduardo Bresciani:** Dentro de la Reforma Tributaria, que podría ingresar a fines de este mes, viene al menos uno de los temas que mencionaste. Sería bueno que apreciaran varios más, como el tema de la contribución y

otras materias como la ley de impuesto territorial. ¿Cómo ves la discusión?

**Carlos Montes:** Esto de las propiedades de más de 50 hectáreas, que no podían ser tratadas como propiedades desocupadas o abandonadas, fue una de las negociaciones que el Gobierno tuvo que ceder a cambio de lograr otras cosas. Creo que está por verse si este tema va en el proyecto.

**Francisco Sabatini:** Tengo la impresión que en el sector privado hay que diferenciar el tema suelo y el sector inmobiliario. Porque también uno escucha ruidos del sector inmobiliario de que por mucho que la norma diga que hay suelo, no hay oferta real porque otros que no son inmobiliarios especulan con los terrenos. Uno lo ve en casi todas las ciudades afectadas por el terremoto y que gran parte de la reconstrucción en los cascos interiores no tiene que ver con el sector inmobiliario, sino con los tenedores de terrenos que especulan con valores. Entonces ahí hay una diferenciación con respecto al sector productivo versus el sector especulador, que es bueno distinguir quién es quién.

**Juan Pablo Gramsch:** Un comentario sobre la frase “contener el crecimiento de Santiago”, yo creo que ese es uno de los kits del problema. Porque el crecimiento de Santiago hoy día es tan monstruoso que mientras no se logre frenar un poco, la sociedad va a encontrar múltiples maneras de saltarse las barreras que quisieran ponerle. El fondo del asunto está en querer lograr que las otras ciudades intermedias y más lejanas del país sean, o igualmente competitivas, u ofrezcan beneficios tan superiores que en el fondo la gente no se siga viniendo a vivir a Santiago. Entonces creo que hay que generar incentivos para que las otras ciudades se desarrollen y tú lo mencionaste como punto clave; es tanto o más importante que las barreras que ponerle a la especulación del suelo o a las parcelas de agrado. Y un tema importante, es que hay treinta y tres mil la familias que tienen subsidio que están en grupos sin proyectos.

**Carlos Montes:** Pero tu ahí estás hablando de todos los fondos solidarios ¿no es cierto?

**Juan Pablo Gramsch:** Sí, sólo fondos solidarios. Los sin proyecto, los otros son tenedores individuales del Decreto 1. Los grupos sin proyectos, que son los subsidios que se entregaron a partir del 2012, ha ido avanzando muy lento. Hoy entre un 25% o 30% de esos que ya tienen proyecto, e incluso han iniciado obras. Estamos haciendo un seguimiento duro para poder distinguir qué pasa con los otros, además no todas las regiones son iguales, eso está claro. Por otro lado si vamos a dar una señal en el próximo llamado, dado que la eficiencia del uso de esos subsidios sin proyecto es muy bajo, sirve como una herramienta de contención social. Queremos asignar el subsidio para gente que tenga proyecto y no estar dos años esperando que la gente se dé vuelta para buscar la solución. El tema de los subsidios sin terreno va a avanzar y lo vamos a ir

resolviendo.

**Carlos Montes:** Creo que lo único que va a contener a este gobierno es que se den señales claras que las cosas se van a hacer de otra manera y rápido. Hacer un buen proyecto para Cerrillo lo antes posible es lo fundamental.

**Juan Pablo Gramsch:** Quieres decir la densificación de Santiago.

**Carlos Montes:** Es más que eso. He estado con la gente al lado de Cerillos y la gente está pensando entre tomárselo o no tomárselo porque esta desocupado. Y, la situación de vivienda en Lo Espejo es una cosa muy complicada. Pero eso supone mostrar que hay otro enfoque, que no elimina el DS 49, ese sirve para pequeños proyectos.

**Juan Pablo Gramsch:** Yo sugiero que se proponga desde los municipios con los municipios.

**Carlos Montes:** Creo que hay que hacer algunas cosas con los municipios, pero no todo se puede canalizar por ahí. Pero hay que tener cuidado porque la estructura municipal no siempre ayuda.

**José Astaburuaga:** De partida tienes que atender a las personas que están con subsidios en la mano.

**Francisco Sabatini:** Interesante y completas todas las propuestas que hiciste. Al final salió el tema de la economía. Si tenemos una economía que va para abajo va ser súper difícil hacer políticas sociales. La pregunta es ¿crees que esa disyuntiva se puede romper de alguna manera? lo veo bien claro en el área de educación. Siempre se ha planteado el tema de la calidad de educación versus los temas de equidad. Entonces tenemos colegios pagados y buenos para gente rica pero también un tema con la equidad, en el sentido que es parte de la calidad tener una sala de clases mezclada socialmente; ahí rompes un poco esta disyuntiva, este dualismo. ¿Qué pasa en vivienda con eso mismo? las políticas de vivienda han estado gobernadas por este dilema que nosotros estamos planteando en una paper, con el equipo de ProUrbana del Centro de Políticas Públicas, sobre las disyuntivas entre calidad y cantidad. Las viviendas tienden cada vez a ser más chicas, entonces ¿qué posibilidades ves de poder asimilar que la integración es parte de la calidad? Y otra pregunta aun más específica, la política nacional de desarrollo urbano se trabajó en el gobierno anterior, que tuvo como primer tema la integración social ¿qué importancia le ves tú a algún tipo de consenso que nos permita romper esta especie de camisa de fuerza mental que tenemos de oponer cantidad por un lado y calidad por otro?.

**Carlos Montes:** Mira yo en esto estoy brutalmente pragmático porque después de haber estado muchos años hablando de esto, al final el único proyecto real en Santiago fue el que hicieron ustedes (Indicando a los inmobiliarios de GEVECON). Hay que ver cuáles son los terrenos que tenemos para lograr ojalá este año tener los proyectos hechos. Lo sistémico y global tiene que ver con el cambio

de la norma general, pero simultáneamente hay que ser enfermo de pragmático con estos terrenos grandes y sacarlos adelante.

**Francisco Sabatini:** Y aparecieron terrenos en donde se supone que no había.

**Ignacio Irrarázaval:** Un pregunta muy puntual. No mencionaste nada de la conversación entre el ministerio de Vivienda, Planificación Urbana y ministerio de Obras Públicas. ¿Qué rol tiene las concesiones urbanas en esta construcción de la ciudad? porque te quedaste mucho en el ministerio de obras públicas y algo hablaste del gobierno metropolitano actualmente, pero ¿qué pasa con las concesiones urbanas?

**Carlos Montes:** Yo más que las concesiones, creo hay una discusión fuerte con el Metro ¿qué es lo que va a hacer con Santa Rosa?. Esa es una pregunta que hay que hacerse ¿qué es lo que va a hacer? ¿va a esperar que se llene de gente que ya no tenga como trasladarse? Hay que ponerlo rápidamente en un lugar estratégico, esa es la pregunta. Todo indica que ahora el estándar de ciudad que se requiere hay que ponerlo en el plan estratégico y llegar con el Metro, porque ahí está la mejor reserva de suelo de la Región Metropolitana.

En el caso del ministerio de Obras Públicas no creen mucho en que necesariamente vayan a ser posibles muchas más concesiones urbanas. Lo otro son las concesiones de servicios. En la concesión de hospitales vamos a tener al Salvador, Sotero Del Río, y parece que también el Félix Bulnes y otros. Aunque en el caso del hospital de La Florida y Maipú no se ha demostrado que es más barato, que más rápido y que es de mejor calidad. Más encima tienen un tremendo problema y es que no hay médicos. Cuando te hablo del Gobierno Metropolitano en Santiago, pienso que ahí debe coordinarse el tema del transporte y no generar otra instancia. Creo que Claudio Orrego puede ser una gran solución para generar a un gobierno distinto.

**Pablo Contrucci:** Quería hacer un comentario tus propuestas. Todas significan un cambio cultural muy profundo. Pero hay varias oportunidades, pese a que en términos de políticas de suelo, en comparación con otros países, en Chile estamos en la edad media con eso. Creo que es una oportunidad que esta discusión se dio en un gobierno de derecha. Si esto hubiera sido discutido en un gobierno de centro izquierda, se hubiera trabado. Una segunda oportunidad es la mayoría parlamentaria, que nunca había estado tan alineada con esta idea. Creo que la política de suelo es la que está más madura y que tiene más consecuencias. Santiago no tiene ni un metro real urbanizable nuevo desde el año 2006, contrario a todo lo que creemos. Porque se arrancó tanto el PRMS100, las ZODUC, las PDUC que no hay nada nuevo y trae como consecuencia la posibilidad que hoy día se densifique, porque antes era más barato crecer hacia fuera. Creo que no podemos densificar con la

misma normativa porque tendríamos un problema social enorme. Y eso también trae aparejado un cambio en la industria inmobiliaria que es un tema que está pendiente. Tiene que cambiar y tener una función más en rol del bienestar social y del bien común, y no solamente el negocio inmobiliario del edificio.

**Pía Mora:** Una pregunta ¿eso va en la industria inmobiliaria o también en las normas que se imponen?

**Pablo Contrucci:** Las normas, de todas maneras, las normas para cambiar la industria inmobiliaria a eso me refiero. La industria inmobiliaria como está, con todas las normas a favor, no es posible concebir que se densifique Santiago bajo ese sistema. Me gusta la idea de la integración como parte de la calidad. Hemos estado viendo con Juan Pablo los costos de arreglar lo que el Estado hizo hace años y las cifras son impresionantes. Si hubiéramos subsidiado hace quince años, hace veinte años con mil UF las casas, hubiera sido buen negocio. Los costos de hoy día son mucho mayores.

**Carlos Montes:** Estoy de acuerdo con todo eso, pero a su vez aquí hay que ser muy práctico y ganar confianza, y hay un tiempo corto para ganar confianza.

**José Astaburuaga:** Con respecto a la densificación, mucho se ha hablado de estos proyectos alrededor del metro. Por ejemplo, en Puente Alto acabamos de terminar el proyecto de integración social de más de 2 mil viviendas. Estudiamos muy bien la demanda y la oferta. Para que ustedes se den cuenta, en Puente Alto, de acuerdo a las cifras del censo del 2002, se estaban generando anualmente más de 8 mil hogares. Tienen que tomar en cuenta que en Puente Alto, desde el año 1994 hasta casi el año 2000, se hicieron alrededor de 13 mil o de 14 mil viviendas en promedio, de las cuales 13 mil eran departamentos tipo SERVIU, en sectores tipo Bajos de Mena. Estamos diciendo que ahí se enviaron alrededor de 50 mil personas porque el 95% no venía de Puente Alto, ni siquiera en lugares muy cercanos. Por lo tanto, es ahí donde se están generando hoy día los nuevos hogares. Si toman en cuenta lo que ha ocurrido en los últimos cinco años, la construcción de vivienda en Puente Alto es de aproximadamente 2 mil casas al año.

El 95% de la gente de Puente Alto quiere vivir en esa misma comuna, porque ya echaron raíces. Resulta que hoy día, a propósito de la densificación, un solo proyecto ubicado en El Peñón de 5,500 viviendas se gastaron 520 hectáreas; alrededor de 10 viviendas por hectárea. Para que ustedes se den cuenta y comparen, todo Bajos de Mena, entendiendo Bajos de Mena como mucho más que el Volcán, ahí se construyeron 50 mil viviendas en alrededor de 600 hectáreas

**Carlos Montes:** 6,500 viviendas en Bajos de Mena.

**José Astaburuaga:** Lo conversamos con los dos alcaldes, con Ossandón y lo conversamos con Codina, y le dijimos “mientras tu mantengas esas densidades tan bajas obviamente que lo que estás haciendo es que la gente de Puente

Alto no tenga vivienda en Puente Alto”. Por lo tanto los están echando a Buin y a Paine. Más bien, se están creando allegados.

Nosotros en nuestro proyecto tenemos contemplado una parte de departamentos con integración social. Pero las autoridades se opusieron; en todo el sector sur las autoridades y la gente ya no quiere departamentos.

Por lo tanto, pensar que la densificación tiene que ser en partes centrales es irreal. Existen terrenos, pero el problema es que están con unas densidades ridículas. El caso de Puente Alto nosotros lo vimos.

**Francisco Sabatini:** Hay que comprarlos desde el Estado primero y después subir la densidad.

**Paulina Ahumada:** Creo que es súper interesante esta idea que expusiste, el tema de la densificación y el tema del Banco de Suelo. Todas las comunas que no son Santiago Centro y las que no son las cinco que tú hablas de la periferia, son las en que hoy día no se hacen ninguna vivienda social. Estoy empeñada en ese otro campo que son esos pequeños sitios, no grandes proyectos, que son una escala distinta y que son una posibilidad de renovación. A mí me impresiona que comunas como Providencia o las comunas del centro produzcan suelo todo el tiempo, o sea la imagen es que no hay suelo urbano es un mito. Porque en esas comunas que están absolutamente construidas, y en Santiago, incluso en Recoleta, se oferta suelo, pero se oferta suelo reciclado. En ese sentido la labor que puede asumir el ministerio en comprar suelo, es básica.

**Carlos Montes:** En esto de construir altura, obviamente que la ciudad va por ese lado

**Paulina Ahumada:** Y la gente también lo tiene asumido.

**Carlos Montes:** Pero esto depende de los estándares. En lugares como Bajos de Mena la gente dice “nunca más”. Yo creo que es un error demolerlo todo, porque son buenos edificios, por lo tanto hay que hacerlos más amplios hay que elevar el estándar. Si no legitimamos los edificios actuales difícilmente la gente va a aceptar edificios para adelante. Creo que la política de condominio del Ministerio es una herramienta fundamental, no solo pensando en mejorar la vivienda que ya está, sino que también para seguir creciendo. Con la ministra hablaba de que no pueden ser concursables el techo, las escalas o la pintura. Debieran ser entregados por programas públicos.

**Luis Eduardo Bresciani:** El tema de transporte y el tema de costos tributarios son lejos los dos temas que más influyen, el resto poner las normas para que las cosas vayan bien.

**Francisco Sabatini:** Sobre el cambio cultural que varios de ustedes han mencionado, nosotros acabamos de terminar un proyecto que le llamamos Anillos Dos, y el libro está en digital. La conclusión de este proyecto sumado a otro estudio que era sobre disposición a la integración social que se hizo con ProUrbana entre los años 2008 - 2007 (el mismo estudio que financiado por el LILP sobre San Al-

berto de las Casas Viejas) muestran un panorama bastante interesante desde el punto de vista de la disposición a la integración social. Yo lo resumiría en que la gravitación de la composición social de los barrios en la identidad social de las personas ha disminuido para la mayor parte de las clases sociales, salvo para los muy pobres, donde está el fenómeno gueto.

Eso significa que hoy día la gente pueda elegir los barrios donde va a vivir un poco más libremente respecto a las composiciones sociales. Eso es un grado de libertad súper importante unido al hecho de que la ciudades están creciendo hacia adentro. Eso está pasando en Estados Unidos, en todas partes y el consecuente fenómeno de la gentrificación, es decir, gente más rica invadiendo los sectores que eran de clase más baja, sin que eso genere desplazamiento de la gente necesariamente. Son todos fenómenos más o menos nuevos que nos hablan de patrones culturales un poco más complejos. El tema de la segregación tiene más responsabilidad histórica sobre el funcionamiento de los mercados de suelo que a patrones culturales. Las ciudades están cambiando y están cambiando en muchas partes por eso el fenómeno de la gentrificación. Es buen negocio llevar gente de clase media a vivir en los que eran los barrios populares, porque es barato y después se vende más caro. Pero la pregunta es cómo transformar eso en política y no que sea simplemente una consecuencia del mercado.

**Mario Grandón:** Me gustaría comentar sobre el tema que viene ahora por delante. En primer lugar, como se decía aquí, tendrían que haber dos agendas paralelas. Una a mediano y largo plazo que es insoslayable, y la segunda, es abordar el tema de la contención y la entrega de cartones que hizo el gobierno anterior y que va a reventar ahora. La cantidad de subsidios que se aplicaron en vivienda fue la más baja desde el año noventa u ochenta. La gente creyó, hizo todo el esfuerzo y hoy tiene un subsidio, supuestamente va a tener un proyecto, pero no tiene solución y no la va a tener en el corto plazo. Hay que hacer el esfuerzo de tomar esta gente y generar la oferta.

**José Ramón Ugarte:** Quería hacer un par de comentarios con respecto al proyecto ley que mencionó Carlos sobre los condominios sociales que se aprobó en el Congreso y que se va a publicar pronto en el Diario Oficial. Este tiene dos cosas súper potentes y eficaces que pueden servir al actual gobierno.

Un comentario previo. Comparto plenamente lo de la densificación, ojo con los condominios sociales; entregar conjunto de viviendas en edificios a personas que no tienen ninguna posibilidad de mantener los bienes comunes hacia el futuro. Salvo que hubiera una especie de programa o de subsidio para la mantención de bienes comunes en el tiempo con la complejidad que eso puede tener. Si no hay un programa de ese tipo, es un suicidio entregarle departamentos a personas que no tiene ninguna posibilidad de

mantener los bienes comunes; incluso si fueran de mejor calidad inicial que los que se entregaron antes.

Ligado a lo que decían ustedes, también se hizo un estudio bastante acabado respecto a posibilidades de densificar zonas con densidades bajas en la Región Metropolitana. Se hicieron dos reuniones con Francisco Irarrázaval, en el ministerio, con un grupo de alcaldes de distintas realidades comunales y orientación política. En la Ley de Condominio Sociales se incluyó una cosa bastante corta pero muy potente de modificación DFL2 que le permite al ministerio de Vivienda otorgar normas específicas a condominios o sectores no necesariamente cercanos al Metro. Abiertos a sectores para proyectos de integración social, con el acuerdo obviamente de la municipalidad respectiva. Tuvo muy buena acogida con los alcaldes; densificar un paño determinado a cambio de que se haga un proyecto con el énfasis en la integración social, es un activo súper importante. Ustedes saben que modificar un plano regulador para darle norma a un sector específico es una cuestión que dura muchos años, entonces a veces incluso con la voluntad municipal, no es posible. Es una modificación del artículo 1 del DFL2, que habría que reglamentarla, pero es una herramienta muy potente.

**Carlos Montes:** Es clave hacer el reglamento porque esto ha generado mucha opinión contraria y mucha polémica.

**José Ramón Ugarte:** Si, por el tema de la participación ciudadana, pero se puede hacer una cosa bien organizada que sería una herramienta súper potente. Yo estoy plenamente de acuerdo con el papel activo del ministerio, de los SERVIU, en la compra de terrenos y la ejecución de proyectos por sí mismos, pero es más bien un efecto demostrativo, un efecto como de imagen, de lo que se quiere hacer pero el efecto masivo y multiplicador es generar las reglas para que a todos los que le interesa el tema lo puedan desarrollar, no solamente el Estado.

**Luis Eduardo Bresciani:** Cuando uno ve el listado de medidas que propone Carlos, la verdad es que efectivamente hay que hacer un esfuerzo colectivo. Cuando uno empieza a revisar todas las cosas, todas terminan con un problema serio que tiene que ver con el tema del suelo. Porque el tema de la densificación es lo mismo. Si vamos a permitir que más gente viva en ciertos lugares aumentamos la densidad, hay que considerar los efectos adversos que eso tiene. Entonces, todo queda trabado en el sistema; cada vez que queremos normar algo automáticamente esa norma te queda insuficiente al día siguiente, etc.

Ahora, el tema de las expectativas de, que se discutió, algunos decían que no había especulación y que las plusvalías no tenían nada que ver con la segregación social. Yo no comparto esos argumentos técnicos pero efectivamente el tema de especulación va más allá. Por ejemplo, la creación de fondos de inversión para la especulación del suelo, cosas que antes no existía, uno encontraba gente que invertía en

el negocio inmobiliario para obtener la rentabilidad y era otro negocio como invertir en la industria, como invertir en el cobre o en acciones. Pero en los últimos cuatro, cinco años, se han creado instrumentos dentro de la Banca, como los fondos de plusvalía. El negocio está es comprar y vender con tasas garantizadas, parecido al modelo accionario, pero sin pagar impuestos, por lo que la rentabilidad es más alta. Cuando empiezas a descubrir que hasta el sector financiero empezó a darse cuenta que aquí hay un vacío, la cuestión no es ideológica. Pueden decir que al interior de los barrios resulta difícil construir, porque los instrumentos están hechos para hacer proyectos grandes y no para pequeñas intervenciones, pero el tema se convirtió en el nudo de todo el resto del sistema. Es el único punto que hay que empezar a destrabar. Por ejemplo, el tema del Metro, el tema de Vespucio Oriente. Es inaceptable el nivel de transferencia de riqueza que van a generar los predios gigantescos; pero como no hay ninguna manera de recuperarlo por parte del Estado ¿cómo se financia lo de Vespucio Oriente? con subsidios.

**Carlos Montes:** Me parece muy bueno lo que se ha mencionado acá acerca de la necesidad que la integración social sea un programa específico, lo mismo con el tema de la densificación.

Respecto a los fondos de inversión que tú dices, esto se reguló un poquito porque los FIP (Fondos de Inversión Privada) se cerraron al sector inmobiliario al comienzo del 2013. Ahora se hizo una modificación legal que queda más transparente. Termino con una idea que a mi me preocupa mucho: aquí hay que trabajar con dos armas simultáneamente, una sistémica y otra pragmática.

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

**Centro UC**  
Políticas Públicas

 LINCOLN INSTITUTE  
OF LAND POLICY