



Frente a la privatización de las rentas del suelo urbano en Chile:
Aprendizajes para la implementación de instrumentos de recuperación y
redistribución de plusvalía urbana

Tesis presentada para optar al grado académico de Magíster en Urbanismo

Por: Carolina Páramo Lopera

Profesor guía: Ernesto López Morales

Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Universidad de Chile

Santiago de Chile, 2018

A mi madre: mi ejemplo, sustento y alegría
A Camilo: mi viajero amigo y maestro

Agradecimientos

Estos agradecimientos los escribo desde mi corazón para todas las personas que no solo estuvieron dispuestas con su ayuda y colaboración en el proceso de elaboración de mi tesis, sino también en estos dos años de estadía en Chile. A todos ellos mi agradecimiento infinito.

Agradezco a mi profesor y guía, Ernesto López Morales. Por su energía, claridad y generosidad en la difusión del conocimiento sobre los temas de ciudad, que rápidamente llevaron a preguntarme por el problema que aborda esta tesis. Con su constante crítica y cuestionamiento, me motivó a buscar otras formas de observar el problema de investigación y a proyectar líneas de estudio que a futuro deseo profundizar. Le agradezco por creer en mi trabajo y en mis capacidades, desde el principio de este proceso de magister.

A las personas entrevistadas, quienes siempre estuvieron dispuestas, más allá de lo solicitado, a compartir conmigo sus conocimientos, ideas, opiniones. Mostraron en todo momento gran interés por la investigación, me motivaron a continuar y crearon curiosidad por otros temas: Pablo Guzmán, Javier Wood, Gonzalo Cáceres, Maricarmen Tapia, Carmenza Saldías, María Mercedes Maldonado, Carlos Orrego, Luis Eduardo Bresciani, Pablo Contrucci Lira, Enrique Rajevic, María Eugenia Pallarés Torres, Alberto Arenas y Pablo Trivelli.

A mis profesores y compañeros de magister, mi familia de los viernes y sábados. La invitación constante a debatir los temas de ciudad, ha dejado profundas enseñanzas, no solo en lo académico, sino también en lo personal. Especialmente, agradezco a mis compañeras, María Renee Salas y Paula Aguilar: amigas, madres, hermanas... todo eso han sido para mí. Nunca podré

agradecer suficientemente la alegría con que me han apoyado en momentos donde todo parecía difícil, la disposición para escucharme y compartir conmigo sus vidas.

También agradezco a Francisco Bosch y Fernando Pérez. Por todo lo que aprendí a su lado, en lo profesional y en lo personal. Por su interés constante en el desarrollo del magister y de la tesis, en mi bienestar y porque me alegraron muchos días.

Finalmente, agradezco a mi familia en Chile y Colombia: Martin, Berni, Arturo, Diana, Mariana, Erick y Gina, siempre presentes, me hicieron sentir protegida y acompañada en estos dos primeros años, cuando el país al que se llega aun es desconocido. A mi papá, abuelos, tíos y primos, a quienes he extrañado cada día: estar lejos de ellos ha sido el sacrificio más grande que he tenido que hacer. Sin embargo, su ánimo constante, su amor, su alegría y las palabras bonitas que me dedican a diario permitieron que culminara de la mejor manera este proceso, y del que espero, puedan sentirse orgullosos.

A Santiago. Mi compañero, mi hogar, mi apoyo. Gracias por su crítica clara, acertada y oportuna, vital en el desarrollo de esta tesis. Su curiosidad académica, siempre conversada y compartida, es una constante inspiración y motivación. Gracias por su amor, ánimo y convicción en mi trabajo. Por sufrir mis días malos y por alegrarse con mis logros.

A mi mamá. Mi motor, mi luz, mi ejemplo, mi raíz. A quien debo todo. Su fortaleza, sacrificio, amor y generosidad me han mantenido en pie.

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	3
2	FORMULACION DE LA INVESTIGACION.....	9
2.1	Problema de investigación	9
2.2	Objetivo general.....	11
2.2.1	Objetivos específicos	12
2.3	Pregunta de investigación	12
2.4	Hipótesis	13
3	METODOLOGÍA	14
3.1	Diseño metodológico.....	15
3.1.1	Parte 1. Análisis de las teorías de la renta de la tierra, la renta del suelo urbano y la recuperación y redistribución de plusvalía urbana.....	15
3.1.2	Parte 2. Análisis crítico del estado de la recuperación de plusvalías urbanas en Bogotá y Santiago	15
3.1.3	Parte 3. Investigación empírica para la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalía en Santiago de Chile	16
3.1.1	Técnicas de recopilación, procesamiento y análisis de información.....	17
3.1.1.1	Análisis bibliográfico y documental.....	17
3.1.1.2	Entrevistas semiestructurada a informantes clave.....	18
-	Procesamiento de datos cualitativos	23
3.1.1.3	Revisión y análisis de información cuantitativa	23
4	TRES FUNDAMENTOS TEORICOS: LA RENTA DE LA TIERRA, LA RENTA DEL SUELO URBANO Y LA RECUPERACION DE LA PLUSVALÍA URBANA	27

4.1	La renta de la tierra	28
4.1.1	Valor, plusvalía y renta de la tierra.....	28
4.1.1.1	Rentas Diferenciales 1 y 2, Renta Absoluta y Renta Monopólica ..	30
4.2	La renta del suelo urbano	32
4.2.1	El rol de la propiedad del suelo urbano en la privatización de rentas ...	32
4.2.4	Rentas aplicadas al suelo urbano	34
4.3	Recuperación y redistribución de la plusvalía urbana	35
4.3.1	Los postulados de Henry George: propiedad privada, rentas del suelo e Impuesto Único	35
4.3.2	La plusvalía urbana: definición y hechos generadores.....	37
4.3.3	Redistribución y regresión de la recuperación de plusvalía.....	40
5	AMERICA LATINA FRENTE A LA RECUPERACION DE PLUSVALIAS URBANAS: LOS CASOS DE COLOMBIA Y CHILE.....	44
5.1	El contexto Latinoamericano de la recuperación de plusvalía	45
5.1.1	Instrumentos notables para la recuperación de plusvalías urbanas	46
5.2	Colombia y Chile frente a la recuperación de plusvalía	52
5.2.1	Contexto general de la recuperación de plusvalía en Chile.....	53
5.2.1.1	Instrumentos de recuperación de plusvalía y financiación municipal: la Contribución de Bienes Raíces y la Contribución de Mejoras entre los años 1927 y 1979.....	55
5.2.1.2	La recuperación de plusvalía en Santiago en dos casos: el proyecto del Parque Bustamante (1929) y el Programa Municipal de Pasajes Peatonales, comuna de Providencia (1976)	60
-	Proyecto Parque Bustamante	60
-	Programa Municipal de Pasajes Peatonales. Comuna de Providencia	

5.2.1.3 Marco jurídico de la planificación urbana: Constitución Política de 1980, derecho de propiedad y función social	62
- Definición del derecho de propiedad desde la Constitución Política de 1980.....	63
- Función social de la propiedad y función pública del urbanismo.....	63
5.2.1.4 Marco tributario: Impuesto Territorial y el financiamiento municipal	
66	

6 PRESENTACIÓN DE RESULTADOS: ESCENARIO ACTUAL Y POTENCIAL DE LA RECUPERACION DE PLUSVALIA URBANA EN CHILE..	77
6.1.1 Avances recientes en el marco de la legislación y las políticas públicas urbanas	77
6.1.1.1 Ley 20.958 de Aportes al Espacio Público y proyecto de Ley de Transparencia del Mercado del Suelo e Incrementos de Valor por Ampliaciones del Límite Urbano.....	77
- Ley 20.958 de Aportes al Espacio Público.....	77
- Proyecto de Ley de Transparencia del Mercado del Suelo e Incrementos de Valor por Ampliaciones del Límite Urbano	81
6.1.1.2 Política Nacional de Desarrollo Urbano	90
6.1.2 Captura de plusvalías generadas por el Metro por vía del desarrollo inmobiliario en Santiago	92
6.1.2.1 Distribución geográfica de los permisos de construcción y su relación con la red de Metro construida.....	94
6.1.2.2 Estado del arte: valorización del suelo por efecto del anuncio y construcción del Metro de Santiago y.....	95
- Conclusiones derivadas del estudio de fuentes secundarias cuantitativas.....	102

7	LA RECUPERACION Y REDISTRIBUCION DE LA PLUSVALIA COMO UN EJERCICIO DE PLANIFICACION Y GESTION MULTIESCALAR:	
	CONCLUSIONES	108
8	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	116

ANEXOS

Anexo 1. Tabla instrumentos notables para la recuperación de plusvalías urbanas en América Latina

Anexo 2. Análisis de la recuperación de plusvalías urbanas en Colombia. Énfasis en Bogotá.

Anexo 3. Pauta entrevistas, registro de entrevistados y transcripciones.

Anexo 4. Revisión y comparación de fuentes secundarias de tipo cuantitativo

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Caracterización de fuentes bibliográficas	17
Tabla 2. Registro de entrevistas realizadas	20
Tabla 3. Fuentes secundarias cuantitativas consultadas	24
Tabla 4. Agentes y relaciones establecidas en la formación de las rentas del suelo urbano	33
Tabla 5. Instrumentos de recuperación de plusvalía. Impuestos.....	47
Tabla 6. Instrumentos de recuperación de plusvalía. Contribuciones	48
Tabla 7. Instrumentos de recuperación de plusvalía. Instrumentos regulatorios	49
Tabla 8. Mecanismos de contribución para el financiamiento de obras públicas	56
Tabla 9. Síntesis de análisis de elementos esenciales de la recuperación de plusvalía en Chile y Colombia.....	70
Tabla 10. Descripción de condiciones y procedimientos de los aportes al espacio público.....	79
Tabla 11. Síntesis. Ámbito específico de la recuperación de plusvalía en Chile. Ley de aportes al espacio público y Ley de transparencia del mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones de límite urbano.....	85
Tabla 12. Marco estratégico de la PNDU cercano a principios que definen la recuperación de plusvalía	90
Tabla 13. Fuentes secundarias cuantitativas consultadas. Tabla comparativa aspectos principales analizados.	97
Tabla 14. Escalas de reparto y herramientas de reparto de cargas y beneficios aplicadas en Bogotá, Colombia.	111

INDICE DE FIGURAS

Figura 1. Localización de permisos de edificación para uso residencial, años 2010 – 2016. Edificios de más de 6 pisos.....	95
Figura 2. Renta percibida por propietarios originales	104
Figura 3. Renta percibida por desarrolladores inmobiliarios.....	105

**FRENTE A LA PRIVATIZACIÓN DE LAS RENTAS DEL SUELO URBANO EN
CHILE:
APRENDIZAJES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE INSTRUMENTOS DE
RECUPERACIÓN Y REDISTRIBUCIÓN DE PLUSVALÍA URBANA**

PALABRAS CLAVE

Plusvalía urbana, redistribución, instrumentos de recuperación de plusvalía.

RESUMEN

La densificación de zonas centrales, caracterizada por el máximo aprovechamiento de la normativa establecida, deriva en una producción inmobiliaria masiva y expansiva, de bajo costo en su producción y de alta renta en el retorno. Esta renta, que es producto de la planificación urbana y del esfuerzo colectivo, es captada por desarrolladores privados gracias al monopolio ejercido, no solo sobre la propiedad de la tierra, sino también sobre los medios requeridos para edificar. Así, el ejercicio inmobiliario ha capitalizado la débil articulación entre un robusto sector de la construcción y los instrumentos de planificación y gestión territorial que permiten la recuperación de plusvalías, y que establecen el canal mediante el cual el Estado captura parcialmente las rentas adicionales y las redistribuye equitativamente en el territorio. No obstante, en Chile, en ausencia de las normas e instrumentos que posibilitan su recuperación, la plusvalía generada por la planificación urbana financiada por los recursos públicos, en lugar de ser redistribuida, produce y reproduce desarrollo urbano inequitativo. Aun cuando existen los mecanismos para realizar la recuperación descrita, es posible advertir efectos regresivos derivados de la destinación de los recursos a

las mismas zonas que los generaron, terminando por valorizar zonas de alta renta, profundizando la brecha entre áreas dotadas y áreas deficitarias de la misma ciudad. Los avances en la legislación chilena y el actual debate en torno a la recuperación de las plusvalías que captura el sector inmobiliario, motivan la realización de la presente investigación. Esta, pretende situarse en los antecedentes de la recuperación de plusvalías urbanas en América Latina, específicamente en la trayectoria colombiana, para extraer aprendizajes de utilidad ante una eventual aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalía que puedan anticipar efectos redistributivos de los beneficios urbanos en Chile. La investigación que se presenta parte por el análisis de teorías y conceptos relativos a la naturaleza y los mecanismos de formación de las rentas de suelo urbanas, para luego indagar en los sistemas y metodologías de captura y retorno de plusvalías en América Latina. Finalmente, se discuten referentes técnicos chilenos y colombianos relativos a este tema y se analiza la información proporcionada por entrevistados expertos en el tema para caracterizar el escenario actual de la recuperación de plusvalías urbanas en Chile y la implementación futura de instrumentos.

1 INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, las capitales latinoamericanas han experimentado transversalmente la consolidación de procesos urbanos, como son la densificación desregulada de áreas centrales, la dependencia funcional centro – periferia, la informalidad en la producción del hábitat, la segregación socio espacial, la expansión sobre áreas rurales y zonas de reserva natural. Procesos con un resultado territorial evidente: el desarrollo inequitativo, la concentración de zonas dotadas y zonas con carencia de infraestructura básica. La densificación vía construcción en altura en predios centrales, valorizados en función de su localización y acceso a infraestructura pública, cuya normativa urbana permite altos aprovechamientos y exige mínimos aportes urbanos en contraprestación, ha sido concomitante con este desarrollo inequitativo. Su resultado, es un producto inmobiliario masivo y expansivo que aporta alta renta capitalizada solo por el desarrollador.

La transformación urbana a manos de la actividad inmobiliaria, impulsada por la capitalización de las rentas del suelo, ha sobrepasado las capacidades administrativas territoriales. Por ello, es posible ver sus efectos en países con consolidada legislación de ordenamiento territorial como Colombia, y países con legislación urbana menos específica, pero con intensa actividad inmobiliaria y alta captura de las rentas del suelo, como Chile. Colombia y Chile, son además, países en que se ha apostado por el fortalecimiento del sector de la construcción como estrategia económica, pero que no han establecido cabalmente la articulación de este sector, con la legislación de desarrollo urbano y la aplicación de instrumentos de planificación y gestión, incluyendo los de recuperación de plusvalía.

No sería llamativo que el sector inmobiliario en ciudades como Santiago y Bogotá incrementara sus ganancias, si no fuera porque estas se originan en el ejercicio público de la planificación urbana y la dotación infraestructural. La función reguladora estatal otorga aprovechamientos a cada porción de suelo, aportando valor en función de lo que en él puede edificarse; mientras que proyecta y dota a la ciudad, de elementos colectivos que garantizan su funcionamiento. Elementos como espacio público y equipamiento, cuya localización tiene la facultad de elevar las rentas del suelo urbano, posibilitando la capitalización privada de acciones públicas. Al final del día, las rentas urbanas pasan directamente a manos de quienes detentan la propiedad jurídica del suelo y, más importante aún, de quienes poseen el capital para invertir y los medios de producción para lograr el máximo aprovechamiento de las ventajas instaladas (López, 2015).

En el mercado de la vivienda en altura, donde pequeños constructores y promotores tienen cercada su participación, la capitalización de la renta del suelo se reserva para unos pocos: es en efecto, el monopolio de la propiedad y el aprovechamiento del suelo. Junto con lo anterior, la debilidad de instrumentos de recuperación de las plusvalías, permite la acumulación de estas en manos de pocos desarrolladores privados, en lugar de ser redistribuidas en aras de un desarrollo territorial equitativo, proceso, como se mencionó, transversal a las capitales latinoamericanas

Con el objetivo de atenuar la acumulación privada de las rentas adicionales que genera la acción planificadora del Estado y lograr una recuperación parcial de las rentas adicionales del suelo generadas en el aprovechamiento máximo de la normativa establecida se han formulado en América Latina instrumentos de recuperación de plusvalía. Esta recuperación, supone un ejercicio de retorno a la comunidad y redistribución equitativa de las rentas excedentes, buscando

restablecer “(...) la equidad rota por la adjudicación imperfecta, no transparente, de beneficios y costos del desarrollo urbano” (Cáceres & Sabatini, 2001). De acuerdo con Smolka (2013), América Latina cuenta con una tradición en la formulación de políticas de recuperación de plusvalías urbanas, llegando en algunos casos (Colombia¹, Brasil², Ecuador³ y Uruguay⁴) a tener un sustento legal desde la aprobación de legislaciones explícitas que articulan principios relacionados con la recuperación por parte de la comunidad en cabeza del Estado, de los incrementos en el valor del suelo. Smolka (2013) sin embargo, observa que, no obstante el beneficio de contar con leyes de rango nacional, muchas veces las legislaciones existentes se presentan como insuficientes o pueden no ser necesarias en el momento de permitir que ciertas jurisdicciones administrativas puedan hacer uso de instrumentos adaptados a sus necesidades locales. De esta manera, la inserción de mecanismos de recuperación de plusvalía encuentra cabida como parte de la planificación y gestión urbana de escala local.

¹ Colombia: la Constitución Política de 1991 define la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el colectivo y la enunciación de derechos colectivos tales como la participación de las entidades públicas en las plusvalías que se generen por sus actuaciones. La Ley 388 de 1997 define la Participación en Plusvalía. El caso colombiano se analiza a manera de síntesis en el numeral 5.2 del presente documento y su versión extendida puede consultarse en el anexo 2.

² Brasil: el Estatuto de la Ciudad, Ley No 10.257 de 2001 incluye una gama de instrumentos de recuperación de plusvalía como son el Otorgamiento Oneroso de Derechos de Construcción y la Subasta de Derechos Adicionales de Construcción (CEPAC's)

³ Ecuador: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, 2016. Con el objetivo de recuperar plusvalías para el desarrollo, la ley dispone de un conjunto de instrumentos de gestión donde se incluyen aquellos dedicados a la distribución equitativa de cargas y beneficios, a la intervención de la morfología urbana y la estructura predial, a la regulación del mercado del suelo y al financiamiento del desarrollo urbano.

⁴ Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de 2008 en su Artículo 46 establece la recuperación como mínimo del 15% del incremento derivado de las acciones públicas.

A pesar de reconocerse en la región la importancia del sustento jurídico instalado, la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalía, ha revestido cierta debilidad: no ha habido una aplicación constante a pesar de su manifiesta importancia para la financiación de la política urbana equitativa. Furtado (2000, 2007:231), advierte que la utilización de los instrumentos de recuperación de plusvalía como mecanismos de financiación de obras públicas, despojados del principio ético de justicia redistributiva que los define, ha derivado en el caso de algunas ciudades latinoamericanas, en la adopción de la recuperación de plusvalía como medio para recuperar los costos de las obras públicas, asumiendo con esta acción, la compensación por el déficit de ingresos públicos. La desviación en su aplicación, ha generado que gobiernos locales los empleen solo como vehículo para aumentar el ingreso público, desestimando su principio de redistribución. El cuestionamiento atingente en este caso sería determinar cómo se distribuyen las obras de infraestructura en el territorio, llevando la discusión a la dimensión de lo socioespacial, por encima de las estimaciones económicas.

En Colombia y Chile, los avances en la definición y formulación de instrumentos de recuperación de plusvalía, cuentan con antecedentes tempranos como el impuesto territorial y las contribuciones por mejoras. En Colombia, su maduración fue originada en el traspaso de obligaciones a las municipalidades desde un Estado central debilitado. Incapacitado para responder ante las exigencias progresivas de dotación que demandaba la expansión urbana, autorizó a municipalidades para fijar contribuciones, y financiar así, el desarrollo urbano creando cierta independencia de los recursos estatales. En Chile, un Estado central fuerte, otorgó a las municipalidades competencias para autofinanciar obras públicas mediante el cobro de contribuciones por mejoras e impuestos a los bienes raíces, pero estas experiencias no fructificaron en una práctica continua. El caso colombiano es muestra de una antigua y continua

implementación de instrumentos directa e indirectamente relacionados con la recuperación de plusvalías, siendo particularmente su capital, Bogotá, la ciudad en que se han logrado mayores avances. La trayectoria nacional y local en la formulación y aplicación de los instrumentos asociados a la gestión del desarrollo urbano, es comparable en la región con la experimentada en Sao Paulo, Brasil.

En la presente investigación se analizan los factores ligados al proceso de formación, recuperación y redistribución de las plusvalías urbanas, desde un ámbito teórico general, comenzando con los avances que presenta América Latina en materia de legislación, instrumentos y mecanismos de cobro. Acotando la escala del análisis hacia ejemplos de implementación específicos, en la investigación se aborda el contexto histórico y legislativo de la planificación urbana colombiana, enfatizando en el proceso y resultados obtenidos por la administración de la ciudad de Bogotá en la materia en los últimos 20 años; periodo que coincide con la promulgación de la Ley 388 de 1997 que introduce la recuperación de plusvalía como instrumento de financiamiento urbano en articulación con los instrumentos de planificación territorial. En última instancia, la investigación analiza los principios, alcances, objetivos, ventajas y limitaciones que respaldan los instrumentos de recuperación de plusvalía en Bogotá, y se considerarán útiles para analizar la eventual puesta en marcha de instrumentos de recuperación de plusvalía en Santiago de Chile, anticipando efectos progresivos y redistributivos de los beneficios urbanos.

Para extraer los fundamentos teóricos de la recuperación de plusvalía, así como la trayectoria latinoamericana y colombiana de la que se desprenden aprendizajes relevantes, la presente investigación propone el análisis cualitativo de contenido que articula diferentes tipos de fuentes bibliográficas: académica - teórica, académica – territorial, documentos institucionales y jurídicos (Gutiérrez,

2017). Complementan este análisis, las conclusiones derivadas de la realización de entrevistas a informantes claves del proceso de planificación urbana e instrumentalización de la recuperación de plusvalías en Bogotá y Santiago. El grupo de entrevistados estuvo compuesto por académicos, funcionarios y consultores ligados a los procesos mencionados. Adicionalmente, la tesis presenta un análisis comparativo de investigaciones cuantitativas contemporáneas realizadas en Santiago y provenientes de diferentes fuentes (tesis, proyectos, estudios). Los datos que aportan, respaldan la hipótesis de que la acción planificadora del Estado, al materializar obras públicas de gran envergadura, como el Metro, promueve la densificación y aumenta el valor del suelo, mismo que es capitalizado en el ejercicio privado del desarrollo inmobiliario. Este componente cuantitativo de fuente secundaria, se relaciona particularmente con la magnitud de la valorización generada por construcción y anuncio del Metro de Santiago, afianzándolo como principal hecho generador de plusvalía en la ciudad consolidada y en vía de densificación, entendiendo que por otro lado, acciones normativas como las ampliaciones del límite urbano, son también factores de valorización del suelo para las zonas de expansión urbana.

En conjunto, el análisis bibliográfico y documental, el panel de entrevistas a expertos y la comparación de fuentes cuantitativas, contribuye en la caracterización del escenario actual de la recuperación de plusvalías urbanas en Chile, que justifica el fortalecimiento de los actuales instrumentos de planificación y gestión urbana y su articulación con nuevos instrumentos de recuperación y redistribución de plusvalías.

2 FORMULACION DE LA INVESTIGACION

2.1 Problema de investigación

En ausencia de la aplicación de instrumentos de recuperación y redistribución de plusvalía, la valorización generada por la planificación urbana estatal, es capitalizada por los desarrolladores inmobiliarios en lugar de ser redistribuida en un ejercicio de desarrollo territorial equitativo.

La aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalía ha sido entendida como adecuada para evitar que se produzca y se reproduzca la inequidad en el desarrollo territorial. Sin embargo, la aplicación de los mismos consta de dos acciones cuya disrupción ha derivado en efectos regresivos de los instrumentos en general: la recuperación y la redistribución. La recuperación de la plusvalía ha sido una acción con relativo éxito en países donde se han activado los instrumentos para ello, articulando los ámbitos de la planificación y la gestión. La acción de redistribución de los recursos recuperados, sin embargo, no se ha ejecutado con el mismo rigor, y en muchos casos, estos recursos han sido dirigidos a financiar transformaciones urbanas en las mismas zonas generadoras de plusvalía. Así, una implementación de políticas e instrumentos de recuperación de plusvalía que tiene por principio la redistribución equitativa, se convierte en un proceso regresivo de valorización y revalorización.

Santiago de Chile es una ciudad en la que el Estado no ve redistribuir la plusvalía urbana que genera con la materialización de la política urbana. Trivelli (2015:46) afirma que “las plusvalías han tenido históricamente un tratamiento tributario muy benévolo”, situación agravada por las pocas iniciativas implementadas para su recuperación, que además descansan en numerosos criterios de exención para su pago. En este sentido, y refiriéndose al cobro del impuesto territorial, Orrego

(2017) señala que “toda exención daña la justa y equitativa distribución de las cargas y concentra su pago en muy pocas propiedades”. Como ejemplo de esto, López & Sanhueza (2017), destacan el caso de la expansión de la red de Metro de Santiago, como principal hecho generador de plusvalía capitalizada por agentes privados, sin posibilidad de retorno a la comunidad, al no existir en la actualidad, instrumentos dedicados expresamente a su recuperación. Como describen los autores,

“las inmobiliarias compran suelo localizado cercano a las estaciones de la red de Metro y explotan ese suelo mediante la construcción y venta de departamentos u oficinas a precios elevados. De tal forma, estas empresas generan grandes ganancias sin que retorne, ni siquiera parcialmente, esa valorización al sector público”. (López & Sanhueza, 2017. Recuperado de <http://ciperchile.cl/2017/07/26/inmobiliarias-capturan-la-mayor-plusvalia-que-genera-el-Metro-pero-tributan-muy-poco/>).

Comunas que son receptoras de acciones de planificación de tipo normativo o de construcción de obras públicas de infraestructura, como el Metro, son zonas generadoras de plusvalía urbana. Estas zonas concentran la competencia por la densificación y es donde agentes inmobiliarios aprovechan al máximo la normativa otorgada. El proceso de densificación y la demanda por productos inmobiliarios bien localizados, permite la acumulación de las rentas adicionales del suelo en un ciclo de valorización, inversión pública, densificación y revalorización. Es en estas zonas donde, en esta investigación, se prevé posible la activación de instrumentos de recuperación de plusvalía urbana, enlazados a procesos de gestión y políticas de redistribución equitativa.

Como punto de partida, esta investigación reconoce en el contexto chileno, cuatro antecedentes determinantes a tener en cuenta en una activación futura de procesos de recuperación de plusvalía y la redistribución de los recursos:

1. En Chile, existe una implementación previa aunque inconstante de mecanismos de recuperación de plusvalía, con los cuales se han logrado financiar proyectos urbanos de escala municipal (Cáceres & Sabatini, 2001; Trivelli, 2017).
2. Actualmente, el impuesto territorial o contribución de bienes raíces, es una herramienta tributaria que no es considerada como recuperadora de plusvalía urbana. Su perfeccionamiento y proyección hacia un impuesto robusto de base suelo, podría convertirlo en un instrumento para recuperar y movilizar plusvalías urbanas (Orrego, 2017).
3. En los últimos tres años, se han formulado proyectos de ley (Ley de transparencia en el mercado de suelos, 2017), modificaciones a la Ley General de Urbanismo y Construcciones (Ley de aportes al espacio público, 2016) y políticas públicas de temática urbana (Política Nacional de Desarrollo Urbano, 2014; Propuesta para una política de suelos para la integración social urbana, 2015), facilitando la base para una futura implementación e instalando el debate sobre la recuperación de plusvalías con alcance redistributivo.
4. Existen estudios que analizan el proceso de formación y recuperación de la plusvalía urbana, pero pocos abordan el estudio de sus barreras políticas, teóricas y los efectos regresivos derivados de su aplicación.

2.2 Objetivo general

Identificar y analizar factores ligados a la formación y recuperación de plusvalías urbanas en la ciudad en general, y que pueden ser considerados en una eventual

aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalías con efectos progresivos redistributivos de los beneficios urbanos, para el caso de Chile en general y Santiago en particular.

2.2.1 Objetivos específicos

1. Abordar las generalidades de los procesos de recuperación de plusvalía urbana en el ámbito internacional con profundización en experiencia de Bogotá y Colombia.
2. Analizar comparativamente la implementación de los instrumentos de recuperación de plusvalía en Bogotá y Santiago, con base en las condiciones históricas, jurídicas y económicas de la planificación urbana de ambos países.
3. Analizar los elementos que condicionan posibles acciones de recuperación de plusvalías urbanas en Santiago de Chile y la redistribución de los recursos capturados.
4. Analizar el proceso de generación de plusvalía por construcción y anuncio de proyecto del Metro de Santiago y los factores que pueden limitar su recuperación y redistribución.

2.3 Pregunta de investigación

¿Cuáles son los factores ligados a la formación y recuperación de las plusvalías urbanas que deben ser considerados en una eventual aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalías con efectos progresivos redistributivos de los beneficios urbanos, para el caso de Chile?

2.4 Hipótesis

Los factores que deben considerarse en una futura implementación de instrumentos de recuperación y redistribución de plusvalía en Chile, son: la necesidad de cobrar a desarrolladores inmobiliarios la plusvalía que capitalizan, el desbalance entre las acciones de recuperación y redistribución y el riesgo de que los instrumentos tengan efectos regresivos. En Santiago la redistribución equitativa de los recursos urbanos, objetivo que fundamenta la aplicación de instrumentos de recuperación de la plusvalía, ha sido obstaculizada continuamente por implicancias técnicas, políticas, jurídicas y administrativas asociadas a su implementación. Nuevas leyes pueden acentuar la brecha entre zonas equipadas y zonas deficitarias de la misma ciudad: la Ley de Aportes al Espacio Público y el impuesto del 10% por transacciones de compraventa en predios de expansión urbana contenido en el Proyecto de Ley de Transparencia del Mercado del Suelo, proponen la reinversión de los recursos capturados, en las zonas que los generaron produciendo su revalorización. Existe la recuperación de plusvalía, pero no su redistribución equitativa. La recuperación de plusvalía, en escalas de planificación menores a la Metropolitana, como la comunal, produce resultados regresivos.

3 METODOLOGÍA

Esta investigación, más allá de la discusión teórica que propone, es un estudio comparativo que parte por el análisis empírico de la recuperación de plusvalía en Bogotá, caso que se reconoce en sus elementos esenciales como asimilable al chileno, y que se estudió paralelamente, en materia de planificación urbana, con salvedades y precisiones que se desarrollarán en el extenso de la investigación.

Tonon (2011) describe los estudios comparativos como un proceso de construcción interactiva del argumento teórico y la evidencia empírica, donde se trata de captar el núcleo de interés y los elementos clave de la realidad estudiada “facilitando de esta manera el entendimiento de los significados, los contextos de desarrollo y los procesos” (pp.2). El método comparativo empleado en esta investigación apunta a la necesidad de seleccionar casos que más allá de su similitud en cuanto al resultado, identificando variables y diferencias relacionables entre sí. Por esta razón, Colombia y Bogotá como caso de referencia analizado en dos escalas territoriales, se selecciona al considerarse un ejemplo paradigmático de la aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalía, aportando tanto en la descripción del proceso de implementación, como en los efectos urbanos derivados. Este análisis crítico aporta conclusiones y aprendizajes útiles para una futura implementación de instrumentos de recuperación de plusvalía en Santiago; análisis necesario por la magnitud de la valorización generada por el Metro y que es acumulada por el sector inmobiliario, sin cumplir su ciclo de retorno a la comunidad. En síntesis, esta investigación compara los escenarios de aplicación de los instrumentos de recuperación de plusvalía en Bogotá y Santiago, reconociendo la trayectoria y ejemplos de aplicación del primero, para identificar aportes útiles en la implementación potencial en el segundo.

3.1 Diseño metodológico

3.1.1 Parte 1. Análisis de las teorías de la renta de la tierra, la renta del suelo urbano y la recuperación y redistribución de plusvalía urbana

Responde al objetivo específico 1. La primera parte se ocupa de la revisión, análisis y síntesis bibliográfica de las teorías y conceptos derivados de la teoría económica clásica (valor, plusvalor, renta de la tierra), y análisis de sus adaptaciones al ámbito urbano (teoría de la renta del suelo urbano). Posteriormente, se analiza la definición de plusvalía urbana desde el enfoque de la recuperación y la redistribución equitativa en el territorio. Tiene un enfoque cualitativo.

3.1.2 Parte 2. Análisis crítico del estado de la recuperación de plusvalías urbanas en Bogotá y Santiago

Responde a los objetivos específicos 2 y 3. Se abordan, desde un enfoque cualitativo, los antecedentes de la recuperación de plusvalía en tres escalas: continental de América del Sur, con el estudio de antecedentes en la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalía; nacional, respecto a los contextos históricos, jurídicos y económicos de Chile y Colombia; Metropolitana con el análisis crítico de la implementación de los instrumentos de recuperación de plusvalía en Bogotá y del escenario actual y futuro de la recuperación de plusvalías en Santiago. Este análisis de las tres escalas se centra en las condiciones de contexto, resultados, ventajas y limitaciones que acompañan la recuperación de plusvalías urbanas en Bogotá y Santiago. En esta parte de la investigación se empiezan a perfilar los aportes y aprendizajes que

pueden incorporarse a la discusión actual sobre la recuperación de plusvalías en Santiago, desde la recuperación de plusvalías en Bogotá.

3.1.3 Parte 3. Investigación empírica para la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalía en Santiago de Chile

Responde al objetivo específico 4. Hace énfasis en lo potencial y contiene el desarrollo de la investigación cuantitativa aplicada al caso de Santiago. Se observa la valorización comunal del suelo producida por el anuncio y construcción de líneas de Metro, en contraste con comunas que no son potenciales generadoras de plusvalía urbana de acuerdo con criterios relacionados con la implementación de las nuevas leyes y políticas⁵, junto con el recaudo de ingresos propios municipales. La interpretación de la información se dirige a localizar las comunas con focos de valorización y revalorización en contraste con las comunas que presentan estancamiento o desvalorización de su suelo y que no tienen posibilidades de incorporar lo dispuesto por las nuevas herramientas para la recuperación de plusvalías. El análisis que se realiza es cuantitativo, utilizando datos de fuentes secundarias seleccionadas de tipo tesis, proyectos de investigación y estudios que se relacionan particularmente con la magnitud de la valorización generada por construcción y anuncio del Metro de Santiago.

La investigación propende entonces por demostrar que tan acertado es que: (1) existe inequidad en la redistribución de los recursos recuperados; (2) existe reinversión de los recursos capturados en zonas de alta renta; (3) existe un efecto regresivo derivado de la aplicación de los instrumentos de recuperación de plusvalía. Finalmente, se espera construir lineamientos para una futura

⁵ Ley de aportes al espacio público, Ley sobre transparencia del mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano y Política Nacional de Desarrollo Urbano.

implementación de instrumentos de recuperación de plusvalía en Santiago con alcance redistributivo.

3.1.1 Técnicas de recopilación, procesamiento y análisis de información

3.1.1.1 *Análisis bibliográfico y documental*

El análisis bibliográfico se realizó a partir de la lectura selectiva, comprensiva, estratégica y crítica de libros, artículos científicos y documentos a fin de obtener insumos teóricos, conceptos y datos relevantes. Los documentos han sido tipificados como institucionales y jurídicos. Se analizan y sintetizan cuatro tipos de fuentes bibliográficas.

Tabla 1. Caracterización de fuentes bibliográficas

Tipo de fuente bibliográfica	Descripción	Parte en el diseño metodológico
Académica - teórica	Análisis de teorías relacionadas con la economía y la planificación urbana.	Parte 1
Académica - territorial	Elaborada por instituciones académicas internacionales y autores que analicen las transformaciones urbanas y territoriales específicas de las ciudades de estudio. Aporta conocimiento de los procesos institucionales estatales frente a la formulación e implementación de los IRP.	Parte 2 Parte 3
Documentos institucionales	Elaborados por instituciones colombianas y chilenas. Como “documentos institucionales” se entienden aquellos referidos a la planificación urbana de ambas ciudades, así como los documentos que recopilen los instrumentos de planificación territorial y los instrumentos de financiación y gestión urbana.	Parte 2 Parte 3
Documentos jurídicos	Legislaciones nacionales que se relacionan con el derecho urbano. Se incluyen en esta categoría los documentos que describen políticas públicas de desarrollo urbano.	Parte 2 Parte 3

Fuente. Elaboración propia con base en Gutiérrez (2017).

3.1.1.2 Entrevistas semiestructurada a informantes clave

Para el análisis referido a la formulación de leyes encaminadas sobre la recuperación de plusvalías urbanas y a la aplicación de instrumentos de alcance nacional y municipal en Bogotá y Santiago, se combinó el uso de información oficial y fuentes documentales con entrevistas semiestructuradas realizadas a funcionarios, académicos y consultores. Esto permitió reconstruir las acciones y omisiones en torno a estas herramientas, así como comparar las diferentes posturas y experiencias de estos actores.

Los entrevistados son informantes del proceso histórico, académico, jurídico y administrativo de la formulación e implementación de los instrumentos de recuperación de plusvalía. Los datos que se extraen de las entrevistas sirven para entender las distintas visiones del desarrollo urbano que aportan aquellos actores posicionados en el debate actual de la planificación y gestión de la ciudad. En el caso de Santiago, este tipo de entrevista fue aplicada a los funcionarios que participan en el proceso de formulación e implementación de los instrumentos de recuperación de plusvalía y a investigadores, académicos y consultores que manifestaron interés en torno al problema que aborda la tesis. Las entrevistas se realizaron previa firma del consentimiento informado y atendieron los siguientes temas:

- Características de los procesos de recuperación de plusvalía en América Latina.
- Recuperación de plusvalías, equidad e integración.
- Recuperación de plusvalía versus reparación de la minusvalía.
- El cobro de plusvalía.

- Consideraciones generales del contexto jurídico, político, tributario en Chile.
- Nuevas leyes: Ley de aportes al espacio público y Ley de transparencia del mercado de suelos.

Para la realización de este apartado de la investigación, fueron contactados 24 actores clave. Finalmente, fue posible realizar 13 entrevistas, entre los meses de agosto y noviembre de 2017, con un promedio de duración de 58 minutos por entrevista. Es preciso exponer que la estrategia de recopilación de información, pretendía inicialmente, entrevistar actores clave, pertenecientes a ámbitos contrastantes del desarrollo urbano, con el fin de ampliar el marco académico de la investigación. La limitante enfrentada fue la dificultad para acceder a 11 actores, principalmente relacionados con el ámbito político (alcaldes y senadores) y al inmobiliario (Cámara Chilena de la Construcción, grupos inmobiliarios), reduciendo el espectro de las interpretaciones.

La pauta empleada, transcripciones y procesamiento de las entrevistas, pueden consultarse en el anexo 3.

Tabla 2. Registro de entrevistas realizadas

Entrevistado ⁶		Perfil	Campo del conocimiento	Fecha	Duración	
CHILE	E01	Carlos Orrego	Arquitecto. Experto en tasación inmobiliaria. Docente del Lincoln Institute of Land Policy y director de Asesoría en Tributación Inmobiliaria en Transsa, Tasaciones y Servicios Inmobiliarios.	<ul style="list-style-type: none"> - Tasación - Instrumentos de planificación urbana con énfasis en la recuperación de plusvalías en Latinoamérica 	Agosto 25 2017	39:36
	E02	Pablo Guzmán	Docente Magister en Urbanismo, FAU, Universidad de Chile. Gerente de proyectos y socio director Consultora Habiterra S.A	<ul style="list-style-type: none"> - Instrumentos de planificación urbana. - Énfasis en la recuperación de plusvalías 	Agosto 25 2017	59:44
	E03	Javier Wood	Geógrafo. Fue jefe de la Jefe de la División de Desarrollo Urbano, Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Actualmente docente Magister en Urbanismo, FAU, Universidad de Chile.	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho urbano - Instrumentos de planificación urbana. - Énfasis en la recuperación de plusvalías 	Septiembre 21 2017	92:00
	E04	Luis Eduardo Bresciani	Arquitecto. Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano de Chile, órgano público-privado asesor de la Presidencia de la República en la implementación de políticas urbanas.	<ul style="list-style-type: none"> - Asesor gubernamental en temas de desarrollo urbano. 	Octubre 6 2017	42:00
	E05	Pablo Contrucci Lira	Arquitecto. Jefe de la División Desarrollo Urbano, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.	<ul style="list-style-type: none"> - Funcionario ministerial a cargo de la División Desarrollo Urbano 	Octubre 10 2017	46:53
	E06	Enrique Rajevic	Abogado. Director Jurídico del Consejo para la Transparencia (2009-2013) y asesor en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Actualmente es docente de la	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho Urbano y Constitución en Chile. - Planificación urbana 	Noviembre 2 2017	66:00

⁶ El perfil de cada entrevistado puede consultarse en su versión completa en el anexo 3

COLOMBIA - BOGOTÁ			Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado			
	E07	María Eugenia Pallarés Torres	Arquitecta. Prof. Asociada Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Urbanismo.	<ul style="list-style-type: none"> - Tasación inmobiliaria - Administración de Proyectos Inmobiliarios 	Noviembre 8 2017	82:45
	E08	Maricarmen Tapia	Arquitecta. Plataforma "Por el derecho a la ciudad y el territorio". Asesor Jurídico Desarrollo Urbano Ministerio de Vivienda y Urbanismo	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho Urbano. - Movilización social. - Recuperación de plusvalías. 	Noviembre 13 2017	43:36
	E09	Alberto Arenas	Arquitecto. Tasador. Docente Escuela de Post-Grado de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile, Diplomado en Tasaciones. Presidente Compañía de Servicios Inmobiliarios Arenas y Cayo S.A	<ul style="list-style-type: none"> - Tasación inmobiliaria 	Noviembre 14 2017	84:00
	E10	Gonzalo Cáceres	Historiador. Académico del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la PUC	<ul style="list-style-type: none"> - Historia - Planificación urbana 	Noviembre 16 2017	59:10
	E11	Pablo Trivelli	Economista. Editor del Boletín de Mercado de Suelo Urbano en Santiago; consultor en temas urbanos e inmobiliarios	<ul style="list-style-type: none"> - Economía urbana - Instrumentos de planificación urbana 	Noviembre 21 de 2017	41:10
	E12	Carmenza Saldías	Economista. Experta en planificación y administración del desarrollo regional y urbano. Alcaldesa encargada, Secretaria de Planeación y Consejera para temas de Región y Competitividad de la Alcaldía de Bogotá.	<ul style="list-style-type: none"> - Instrumentos de planificación urbana en Colombia y Bogotá. - Énfasis en la recuperación de plusvalías. 	Octubre 3 2017	60:26
	E13	María Mercedes Maldonado	Abogada. Fue asesora del Departamento Nacional de Planeación y los Departamentos Administrativos de Planeación de Medellín y Bogotá. En 2012	<ul style="list-style-type: none"> - Instrumentos de planificación urbana en Colombia y Bogotá. - Énfasis en la recuperación de plusvalías. 	Octubre 31 2017	37:11

			fue secretaria de hábitat y vivienda. Docente del Lincoln Institute of Land Policy.			
--	--	--	---	--	--	--

Fuente. Elaboración propia

- Procesamiento de datos cualitativos

Transcripción: todas las entrevistas fueron grabadas con dispositivos de captura de audio, previa autorización del entrevistado y con la firma del consentimiento informado. La transcripción se realizó de forma manual, mejorando la sintaxis de las oraciones sin perjudicar la veracidad del relato. Estas pueden consultarse en el anexo 3.

Integración de información: los hallazgos fueron relacionados con los fundamentos teóricos de la investigación, y se compararon buscando vínculos directos e indirectos entre ellos. Esta integración permitió discutir la comprobación de la hipótesis y elaborar conclusiones.

El procesamiento de los datos cualitativos se resume en los siguientes pasos:

- a) Revisión de las transcripciones y audios.
- b) Identificación de temas e ideas generales en el discurso del entrevistado.
- c) Identificación y extracción de conceptos esenciales.
- d) Integración de la información. Este paso se realiza empleando un cuadro matriz donde constan los aportes ya codificados de todos los entrevistados, a manera de cuadro de discusión, con el fin de identificar puntos de consenso y disenso.
- e) Descripción de síntesis y conclusiones extraídas de los cuadros de discusión.

3.1.1.3 Revisión y análisis de información cuantitativa

Los datos cuantitativos que se integran en el análisis del efecto Metro en la valorización del suelo, son extraídos de dos tipos de fuentes: secundarias académicas como tesis, investigaciones y estudios, y bases de datos generadas

por proyectos de investigación y consultoras inmobiliarias. Se seleccionó información de 3 tesis (Vega, 2017; Rivas, 2015; Carpio, 2014), 1 estudio (Transsa & Atisba, 2014) y 1 proyecto de investigación (López & Sanhueza, 2017).

Tabla 3. Fuentes secundarias cuantitativas consultadas

Ficha resumen en anexo 4	Nombre del estudio	Tipo de estudio	Autor / Autores	Año de realización	Localización de la investigación
F-01	Valoración de amenidades urbanas mediante precios hedónicos: el caso de Santiago de Chile	Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencias de la Ingeniería	Rodrigo Andrés Vega Flores	2017	Todo Santiago
F-02	Uso del método de precios hedónicos, para estimar variación en precios de viviendas producto de nuevas líneas de Metro	Tesis para optar al título de Ingeniero Civil	Javier Humberto Rivas Quesada	2015	Área de influencia de la línea 3 de Metro en la Comuna de Ñuñoa
F-03	Precio del suelo y metodologías de evaluación. Exploración para la captura de plusvalías urbanas en el caso de la Región Metropolitana de Santiago de Chile	Actividad Formativa Equivalente para optar al grado de Magíster en Hábitat Residencial	Guillermo Carpio Díaz	2014	Todo Santiago

F-04	Estudio: Plusvalía potencial por anuncio de líneas 3 y 6 del Metro	Estudio	Transsa Consultores Inmobiliarios Ltda. Atisba Estudios y Proyectos Urbanos Preparado para El Mercurio	2014	Área de influencia de las líneas 3 y 6 del Metro (en construcción)
F-05	Investigación: Valorización privada por aportes públicos en infraestructura y regulaciones de suelo: propuesta de cuantificación	Estudio (no publicado)	Ernesto López Morales & Claudia Sanhueza	2017	Área de influencia de las líneas 1, 2, 4, 5 del Metro (construidas)

Fuente. Elaboración propia con base en Anexo 4

El análisis de cada fuente se hizo desde la revisión de sus contenidos generando una ficha síntesis por cada fuente revisada que recopila los siguientes datos: resumen, objetivos, marco teórico, metodología y datos (origen, tipo y año), resultados, conclusiones y aporte a la investigación (ver anexo 4). Posteriormente se construyó una tabla comparativa (tabla 13 y anexo 4) que sintetizó los hallazgos de cada fuente desde los siguientes descriptores: código de la fuente, nombre de la fuente, año de elaboración o publicación, localización del estudio, tipo y fuente de los datos empleados, periodo estudiado, resultados del estudio y ventajas y limitaciones del estudio en relación con su aplicación en la presente investigación. Esta comparación permitió identificar las fuentes más adecuadas respondiendo a los siguientes criterios:

- Similitud en la temporalidad de los datos estudiados
- Compatibilidad entre tipologías de datos y expresión de estos
- Metodología compatible con el tiempo y alcance de la investigación

- Utilidad para la tesis en las escalas de análisis ciudad y zona específica
- Utilidad para la tesis en la comprensión de la valorización ex ante / ex post a la construcción del Metro.

Finalmente, se identificaron las fuentes con posibilidad de ser trabajadas en conjunto para la generación de datos que pueden ser interpretados y complementados entre sí para producir nueva información. Los datos aportados por las fuentes seleccionadas, respaldan el componente cuantitativo que propone esta investigación en relación con la magnitud de la plusvalía generada por construcción y anuncio de proyecto del Metro de Santiago.

4 TRES FUNDAMENTOS TEORICOS: LA RENTA DE LA TIERRA, LA RENTA DEL SUELO URBANO Y LA RECUPERACION DE LA PLUSVALÍA URBANA

La fundamentación del marco teórico en el estudio de los aportes de autores clásicos de la economía, permite el análisis de conceptos generales y elementos estructurales en los cuales se basa la producción de ciudad y de las rentas que esta producción genera en el marco de un sistema capitalista. Todo ello, necesario previamente al estudio empírico que se desarrolla en la investigación. El marco teórico se estructura a partir de dos ejes conceptuales:

1. **Renta de la tierra**, a partir de lo planteado por Adam Smith, David Ricardo y Karl Marx;
2. **Renta del suelo urbano**, como reformulación de la renta de la tierra en el ámbito urbano (Smith, N.; Jaramillo, S.);
3. **Recuperación y redistribución de plusvalía urbana**, a partir de lo planteado por Henry George y que aborda el origen público de las rentas del suelo urbano y la necesidad de su retorno equitativo a la comunidad.

Por otro lado, se estudia la *teoría de la renta del suelo urbano* desarrollada por Samuel Jaramillo entre 1994 y 2010, quien adapta el concepto de renta de la tierra (rural) aportado por Marx, al suelo urbano. En principio, se afirma que la relevancia de la teoría de Jaramillo, radica en los siguientes puntos:

- La tierra adquiere un precio como resultado de la existencia de la renta.
- La renta es parte de un valor producido socialmente
- Este valor es acumulado por agentes privados que vía de la propiedad privada controlan el suelo urbano.

Cabe aclarar que los términos “tierra” y “suelo” se emplean de acuerdo con lo planteado por los autores en sus teorías. El término “tierra”, guarda relación con

su función de soporte del proceso productivo agropecuario; mientras que el término “suelo”, se emplea en relación con su función como soporte del espacio físico, objeto de la planificación urbana.

4.1 La renta de la tierra

El concepto de renta de la tierra, tiene base en lo planteado por Adam Smith, David Ricardo y Karl Marx en los siglos XVIII y XIX. Los tres autores definen y diferencian conceptos fundamentales para el entendimiento de la formación de la renta de la tierra en un sistema de producción capitalista. Estos conceptos se retoman en este apartado como la base para el análisis de la renta de la tierra, su relación con la formación de la renta del suelo urbano y la posterior apropiación de esta.

4.1.1 Valor, plusvalía y renta de la tierra

La escuela económica clásica, considera que el precio y el valor de un bien dependían directamente de la cantidad de trabajo asociada a su producción. Adam Smith, afirma que “el trabajo es la medida real del valor de cambio de toda clase de bienes” (Smith, 1776 citado en Arnaudo, 2013:44). Ricardo (1817), secunda esta afirmación al definir el valor de un artículo en función de su dependencia de la cantidad relativa de trabajo que se necesita para su producción (Arnaudo, 2013).

Marx basado en Adam Smith, afirma que cada artículo se intercambia en el mercado de acuerdo con su costo, es decir, la suma de horas trabajadas y reconoce que del precio total pagado en la transacción, el empresario paga al obrero solo una parte de esas horas, apropiándose del valor de las horas restantes (Arnaudo, 2013). Marx llama a este beneficio “plusvalía”, y plantea su

eliminación como efecto de la socialización de los medios de producción (Arnaudo, 2013). Así, bajo la lógica marxista, la plusvalía se define como la ganancia resultante de la remuneración incompleta pagada al obrero en la producción de un bien y que es apropiada por el capitalista sin realizar trabajo. La definición marxista de plusvalía difiere del concepto de plusvalía urbana, empleado para referirse a la renta representada en los incrementos del valor del suelo y que es creado por causas exógenas.

La definición de renta de la tierra discutida por Ricardo y Marx, es un concepto más cercano al de plusvalía urbana. El concepto de renta de la tierra fue definido por Ricardo como una forma específica de ganancia que es apropiada por los dueños de la tierra (Pérez, s.f.). Esta adquiere valor y genera renta en función de su transacción como mercancía, aun cuando no es un producto y por lo tanto no emplea medios ni tiempo de trabajo. Ricardo (1817 citado en Pérez, s.f.) entiende la renta de la tierra como “aquella porción del producto de la tierra que se paga al propietario por el uso de la potencia original e indestructible del suelo” (p.1). El autor vincula los beneficios potenciales apropiados como renta, en directa proporción a las condiciones de fertilidad originales de la tierra y no asocia el surgimiento de la renta con factores jurídicos como la tenencia y el monopolio eventual que puede generarse. Este es el punto de discusión y crítica que realiza Marx al incorporar la figura de la propiedad privada y el poder jurídico ejercido por la clase terrateniente, como principal factor determinante en la generación y acumulación de la renta de la tierra.

La posesión de la tierra rural y su relación con la producción y acumulación de riqueza se sitúan en el centro de la discusión económica marxista. Marx, en su Teoría General de la Renta de la Tierra (en adelante TGRT), identifica al terrateniente como un agente que no interviene en el proceso de producción, pero

que si se beneficia de la renta de la tierra. El terrateniente, descansando en su condición de propietario, está capacitado para exigir una parte de la ganancia por concepto de permitir el acceso y explotación de la tierra por parte del capitalista. De esta manera, la tierra adquiere cualidades como medio de producción y objeto de intercambio y la posibilidad de ser monopolizada mediante la apropiación individual, asegura a quien ejerce su dominio, el control de la acumulación en un proceso externo al capital. Esta condición de acumulación por parte del terrateniente y de necesidad de explotación por parte del capitalista, genera el precio del suelo; por tanto, la tierra que no es reproducible por vía del trabajo y que no es en sí misma una mercancía, adquiere un precio e ingresa en el mercado (Jaramillo, 2009; Gasic, 2013). Como explica Jaramillo (2009:6), “lo que se transa en los negocios de terrenos, más que la tierra misma, es el derecho a percibir una renta”, y es la magnitud de esta renta, la que determina el precio de la tierra en el mercado (Jaramillo, 2009; Gasic, 2013).

Si bien el análisis de Marx tiene como foco la propiedad de la tierra rural y el proceso productivo agrícola, el marco teórico que ofrece la TGRT sienta las bases para los estudios sobre la renta del suelo en general, donde se incluye la renta del suelo urbano y el proceso de producción inmobiliario.

4.1.1.1 Rentas Diferenciales 1 y 2, Renta Absoluta y Renta Monopólica

Marx, en la TGRT identifica tres tipos de renta y que son definidas a partir de las relaciones sociales establecidas entre la clase rentista y la clase capitalista en torno al proceso productivo: Renta Diferencial tipo 1 y tipo 2, Renta Absoluta y Renta de Monopolio. A continuación, se abordan en forma general para luego comprender su reformulación en el contexto urbano, y su rol en el proceso productivo inmobiliario actual.

Marx denomina *Diferenciales* a las rentas surgidas de condiciones diferenciales irreproducibles propias de los terrenos que facilitan la producción en mayor o menor medida, como son por ejemplo, la fertilidad del suelo y su localización. Esta ventaja natural, no puede ser producida o reproducida por acción del capital, pero si genera sobreganancias expresadas en un mayor rendimiento del capital invertido (Hernández, 2017). De acuerdo con estos factores, Marx define dos tipos de renta diferencial: la Renta Diferencial 1 (RD1) y la Renta Diferencial 2 (RD2). La RD1 está compuesta por los rendimientos adicionales producidos por la aplicación de iguales cantidades de capital a suelos que varían en sus condiciones de fertilidad o localización (Jaramillo, 2009), otorgando a quienes se apropian de estas cualidades naturales, la captura de réditos extraordinarios. Por el contrario, la RD2 no depende de las condiciones naturales del terreno, sino que se define como la sobreganancia obtenida por el capitalista en condiciones de inversión variable del capital en suelos con iguales condiciones de fertilidad y localización (Jaramillo, 2009; Clark, 1988 citado en Gasic, 2013; Hernández, 2017). La RD2 es una renta por inversión en mejora de las condiciones de productividad de la tierra, realizada por el capitalista pero que es cobrada por el terrateniente. De la misma manera como cuando el arrendatario hace mejoras en un inmueble y luego el propietario cobra una renta mayor.

La Renta Absoluta, según Jaramillo (2009) no depende de las sobreganancias derivadas de las condiciones naturales del suelo (RD1), ni del capital aplicado a este (RD2), sino que se relaciona con el dominio jurídico sobre la tierra y el poder de retención que este les otorga. Es la renta básica que se paga al propietario sólo por el hecho de tener la propiedad.

La Renta Monopólica se fundamenta en la escasez de tierras, condición que genera una barrera para la ampliación de la producción, provocando la competencia por la posibilidad de aprovechar las tierras mejor calificadas, procurando renta a los terratenientes. De alguna forma, todos los predios urbanos tienen, aunque sea en una mínima proporción, una componente de renta monopólica, porque no existe un predio igual a otro. Sin embargo, algunos predios especialmente bien localizados en la ciudad, tienen la capacidad de generar rentas de monopolio especialmente altas.

4.2 La renta del suelo urbano

4.2.1 El rol de la propiedad del suelo urbano en la privatización de rentas

La generación de rentas en la teoría marxista está relacionada directamente con la explotación de la tierra rural en un proceso productivo agrícola y con las relaciones que se establecen entre capitalistas y terratenientes. Para el caso urbano, el proceso productivo al que se articula el suelo es el de la edificación, con la vivienda como principal mercancía. El proceso edificatorio se diferencia de otros procesos productivos en tanto que el suelo no es producto del trabajo, aun cuando por el valor que adquiere en función de sus características naturales, es transado como mercancía en función de su renta potencial.

Las articulaciones establecidas entre el suelo y el proceso productivo capitalista, son descritas por Jaramillo (2009), quien destaca la relación de movilidad entre suelo y producto. A diferencia del proceso productivo agrícola, donde la relación entre el producto y el suelo concluye una vez el proceso productivo ha finalizado, en el caso del suelo urbano, el carácter inmóvil del producto hace que este se encuentre sujeto al terreno que lo soporta durante toda su vida útil, vinculando

procesos de circulación y consumo. En este proceso participan tres agentes centrales definidos por Jaramillo (2009), quienes capitalizan diferentes tipos de renta:

Tabla 4. Agentes y relaciones establecidas en la formación de las rentas del suelo urbano

Terrateniente original	Capitalista constructor	Usuario final
Es el propietario de las tierras en el momento previo al inicio del proceso productivo y cede la propiedad jurídica del suelo una vez este comienza.	Dirige el proceso de producción del espacio construido, gracias a la posesión del capital convertido en medios de producción y fuerza de trabajo. Durante el periodo productivo, el capitalista constructor es el propietario jurídico del suelo y cede su propiedad en la operación de compraventa sostenida con el usuario final, tranzando simultáneamente el espacio construido y el suelo.	Tiene un carácter múltiple definido por el uso que da al espacio construido y en la medida en que lo adquiere, se convierten en propietario jurídico del suelo
La renta se presenta como precio del suelo se otorga anticipadamente.	El capitalista constructor extrae renta generada por la venta del producto inmobiliario.	

Fuente: elaboración propia con base en Jaramillo (2009)

Si bien, el suelo no puede ser reproducido por acción del capital, éste sí puede ser apropiado jurídicamente a través de su privatización y ser sujeto de monopolio, condición que contrasta con la concepción de ciudad como proceso colectivo de urbanización. Por tanto, el carácter colectivo de la ciudad, se traduce en el acceso a infraestructura, redes de servicio, espacio público y equipamiento de acceso público. De esta manera, bienes y servicios colectivos que requieren de grandes inversiones para su construcción, no son asumidos por el sector inmobiliario, aun cuando las rentas privadas se incrementan en función de la proximidad a estos. Dicho de otra forma, los bienes y servicios colectivos que se distribuyen en la ciudad, no pueden ser apropiados jurídicamente, pero las rentas adicionales que generan, si son objeto de privatización y son la base del proceso de acumulación individual capitalizada por vía del desarrollo inmobiliario.

4.2.4 Rentas aplicadas al suelo urbano

De acuerdo con lo planteado por Smith (2012), la producción de la renta del suelo urbano es realizada en dos tiempos: un momento de renta potencial en aumento constante (Renta Potencial del Suelo –RPS) y un momento de producción de renta capitalizada sujeta a la dinámica de valorización del suelo (Renta Capitalizada del Suelo –RCS). Como define Smith (2012:117), la RPS, es “la cantidad que podría ser capitalizada bajo el mejor y más elevado uso del suelo” en el proceso de circulación y consumo del producto inmobiliario creado, mientras que la RCS es “la cantidad actual de renta del suelo que es apropiada por el dueño de la tierra, teniendo en cuenta el uso presente”. Esta renta es capitalizada en una operación de compraventa apareciendo como parte del precio final.

Tomando como base las rentas definidas por Neil Smith, López (2013), introduce el término Renta Capitalizada de Suelo 2 (RCS-2), en sustitución de la RPC, para definir la renta capitalizada por los agentes inmobiliarios en el proceso de renovación urbana de áreas centrales, cuya acción de inyección de capital es posibilitada por las normas regulatorias que establece el Estado. Esta renta es significativamente más altas que la renta capitalizadas por el dueño original del terreno (denominada Renta Capitalizada de Suelo 1 - RCS-1). López (2013:1), observa como la diferencia acentuada entre las dos rentas (RCS-1 y RCS-2), constituye “una forma de despojo social de la renta del suelo y una condición necesaria para la gentrificación”. La diferencia entre la renta actual capitalizada (RCS-1) y una renta futura potencial (RCS-2) de carácter monopólico, y que es maximizada por las ventajas que ofrece las localización de bienes públicos y por

la normativa urbana fijada por la acción planificadora del Estado, es denominada *brecha de renta*⁷.

La maximización de la RCS-2, podría interpretarse como la valorización del producto inmobiliario por la acción de factores externos ajenos a la inyección de capital (y generalmente por inversión pública) y representa la plusvalía urbana apropiada por privados. López (2015) destaca la captura de la RCS-2 por parte del agente inmobiliario, quien posee el capital para invertir y los medios de producción para lograr el aprovechamiento. Al interior de un mercado como el de la vivienda en altura, donde las barreras de acceso para intervenir en su construcción son infranqueables para la mayoría de pequeños productores, la RCS-2 es un beneficio reservado y garantizado mediante la brecha de renta, a unos pocos, lo que la convierte en una renta monopólica. Si bien el entendimiento del concepto de *brecha de renta* es fundamental para comprender el origen y dinámica de la gentrificación, (López, 2013), es igualmente útil en la identificación de agentes privados que captan las plusvalías urbanas y que se relacionan en el proceso de la producción inmobiliaria (Lopez & Sanhueza, 2017).

4.3 Recuperación y redistribución de la plusvalía urbana

4.3.1 Los postulados de Henry George: propiedad privada, rentas del suelo e Impuesto Único

⁷ Definición de “rent gap”, Smith (1979) traducida al español como “brecha de renta” por López (2008). El concepto de brecha de renta es desarrollado por Smith (1979) para entender los procesos de gentrificación en ciudades norteamericanas, entiende la renovación urbana “como un proceso de producción espacial que detona reinversión inmobiliaria; siendo ésta un modo de apropiación de la renta posible de extraer” (Gasic, 2013:39).

El aporte de Henry George y su elaboración sobre el Impuesto Unico (Single Tax) constituyen el fundamento ético de la recuperación de plusvalías urbanas. La base teórica construida por George, se encuentra en su obra “Progreso y Miseria. Indagación acerca de la causa de las crisis económicas y del aumento de la pobreza con el aumento de la riqueza” (1879), desde donde se extraen y sintetizan tres aportes directamente relacionados con la recuperación de plusvalía y con los cuestionamientos que realiza esta investigación: (1) la interpretación de la propiedad privada de la tierra y su relación con la formación de rentas; (2) la devolución a la comunidad de la renta de la tierra al ser el resultado de dinámicas colectivas; (3) el impuesto sobre la renta pura de la tierra (Impuesto Unico).

George ([1879] 2004:103) destaca la diferencia fundamental que existe entre la propiedad de las cosas que son el producto del trabajo y la propiedad en la tierra al afirmar que “nadie puede tener derecho a la propiedad de algo que no sea producto del trabajo propio o del trabajo de quien le haya cedido su derecho”. Como consecuencia, y dado que ningún individuo había “producido” la tierra, ésta era propiedad de la comunidad, de todos los hombres (Ramos, 2001:207). Sin embargo, George reconoce, al igual que Marx, una clase social rentista apropiada de la riqueza a razón de ostentar la propiedad jurídica de la tierra, cuya distribución inequitativa y monopólica, era la causa de la miseria sufrida en amplios sectores de la sociedad, paradójicamente en un contexto de industrialización y bonanza económica. Figueras & Moreno (2008:32) destacan que a diferencia de Marx, quien pretendía abolir toda forma de propiedad privada, “George se interesaba solamente por abolir las ganancias de una clase de propiedad privada: la propiedad de la tierra”. Su propuesta consistió en hacer común la propiedad de la tierra, valiéndose de herramientas que no implicaban

confiscación o desposesión a sus propietarios jurídicos, definiendo así, el Impuesto Único.

El Impuesto Único o Single Tax, se perfilaba como un gravamen sobre el 100% de la renta pura de la tierra agrícola o urbana, lo que en términos prácticos equivalía a un impuesto sobre el valor de la tierra y permitiría al Estado recuperar aquella parte de la renta que fuese generada por condiciones naturales como la fertilidad y la localización (Ramos, 2001). Por tanto, aunque el Impuesto Único permitiera la conservación formal de la propiedad, la tributación sobre el porcentaje total de su renta, convertía a la colectividad en su propietaria real y a los terratenientes en virtuales arrendatarios. George, basado en el principio de que “todo valor del suelo, sin importar su origen, es producto del esfuerzo de la comunidad” (Furtado, 2000, citada en Smolka & Mullahy, 2007:230), justifica la recuperación de rentas del suelo, asumiendo que si la imposición a la rentas de la tierra está justificada, en la misma medida es indispensable la recuperación de la totalidad de las plusvalías urbanas para ser redistribuidas en la comunidad.

4.3.2 La plusvalía urbana: definición y hechos generadores

Tres principios generales definen la recuperación de plusvalías urbanas: (1) la valorización del suelo por la acción planificadora del Estado; (2) la recuperación pública de estos excedentes de valor; (3) la movilización o redistribución del valor recuperado reconvertido en recurso público. El argumento central que justifica la recuperación de plusvalía es que los beneficios otorgados a los propietarios del suelo como resultado del ejercicio colectivo de la construcción de ciudad, deberían ser compartidos de manera equitativa con toda la comunidad.

Los hechos generadores de plusvalía urbana se inscriben en tres tipos de acciones de origen público:

1. el ordenamiento territorial (cambios normativos en la distribución de usos del suelo y en las condiciones de edificación);
2. la construcción de obras públicas (infraestructura de transporte público y saneamiento, vías, espacio público y equipamiento) que detonan el desarrollo de terrenos no edificados o que hasta ese momento, no hacían aprovechamiento completo de su norma edificatoria;
3. la localización (previa) de actividades económicas y servicios y la dinámica inmobiliaria “expresada en el proceso de localización de la vivienda y hogares según grupos socio-económicos (asociada a distinto estándar urbano)” (Arriagada & Simioni, 2002:7).

Ingram (2011:366), asocia la recuperación de plusvalía con la noción de que es la comunidad la que origina los incrementos en el valor del suelo. Si bien las definiciones aportadas por el conjunto de autores ratifican el carácter colectivo de la construcción de ciudad y reivindican la pertenencia para la comunidad de los incrementos en el valor del suelo, Ingram (2011) profundiza en este concepto describiendo una comunidad que participa en la toma de decisiones sobre su propio crecimiento, aun cuando este pareciera ser espontáneo y no planificado. En la definición de plusvalía y su recuperación, Canestaro, Guardia & Layús (2014) y Smolka, (2013) identifican la incidencia de la materialización de la política urbana emprendida por el Estado en la formación de plusvalía, que al ser privatizada, se convierte en una ganancia inmerecida para quien detenta la propiedad jurídica del suelo. La apropiación privada es apreciable cuando los propietarios de porciones de suelo aumentan su patrimonio como efecto del

aprovechamiento máximo de las condiciones urbanas instaladas sin efectuar ningún aporte extraordinario.

Otra perspectiva de la recuperación de plusvalía, la aportan Blanco, Moreno, Vetter & Vetter (2016), al basarse en el cuestionamiento que formula Donald Shoup en su *paradoja de la subinversión urbana*: “¿Por qué es tan difícil financiar la infraestructura pública siendo que ésta aumenta el valor del suelo servido por mucho más que el costo de la propia infraestructura?” (Shoup, 1994 citado en Blanco et al. 2006). Para Blanco et al. (2016:31), la recuperación de plusvalía urbana es una forma de resolver la paradoja al proponer que “el beneficio generado por las inversiones municipales proporcionen retroalimentación positiva en forma de recursos adicionales para nuevas inversiones”. Los autores plantean además, la creación de un círculo virtuoso mediante la generación de “un espacio fiscal para financiar la inversión en infraestructura adicional”. Este espacio fiscal para la recuperación de plusvalía, permite a los municipios contar con fuentes de financiación alternas para la materialización de la política urbana, mejorando la eficiencia económica de las inversiones municipales (Smolka, 2013; Banco et al., 2016). La recuperación y redistribución de la plusvalía también puede entenderse entonces como un proceso que favorece la descentralización administrativa en tanto posibilita económicamente la operación urbana.

En resumen, la plusvalía urbana es la “expresión paradigmática de una ventaja privada y unilateral que emerge de un proceso colectivo, la urbanización” (Jaramillo, 2001:71), por lo que es imperativa su recuperación total o parcial, cumpliendo así el ciclo de valorización, recuperación de plusvalía y redistribución de la inversión pública. Es precisamente esta acción de retorno de los beneficios y redistribución la que debe ser ejercida equitativamente para garantizar el acceso colectivo a los bienes urbanos que se financian.

4.3.3 Redistribución y regresión de la recuperación de plusvalía

Las acciones que fundamentan y justifican la aplicación de instrumentos de captura de plusvalía urbana son la recuperación y la redistribución. En la práctica, la redistribución territorialmente equitativa de los recursos urbanos es la acción con mayores conflictos y oposiciones y su regresión, un equívoco en la adecuada implementación de los instrumentos.

Frecuentemente suelen adjudicarse a los instrumentos de recuperación de plusvalía, alcances que por sí solos no están facultados para cumplir. Un alcance recurrente es su capacidad para dar cumplimiento al principio de distribución equitativa de cargas y beneficios (Cáceres & Sabatini, 2001; Sandroni, 2012). La redistribución de los ingresos captados es otro alcance de la implementación de estos instrumentos, pero no es viable en la medida en que no se articule con estrategias intermunicipales para disponer de los recursos recuperados.

Otro de los alcances adjudicado a los instrumentos es su capacidad para captar recursos para la financiación de obras y proyectos urbanos en zonas de la ciudad que presentan déficit en infraestructura. En este sentido Furtado (2000;2007), advierte que la aplicación de los instrumentos de recuperación de plusvalía empleados solo como mecanismos de financiación de obras públicas, ha derivado en el caso de algunas ciudades latinoamericanas, en la adopción de la recuperación de plusvalía como medio para reembolsar los costos de las obras públicas. “A final de cuentas la meta principal de dichos instrumentos ha sido aumentar el ingreso público, sin importar si tiene o no como fundamento un principio distributivo” (p.231). En este caso, el cuestionamiento atinente es cómo sería determinar cómo se distribuyen las cargas urbanísticas, quien asume su pago, cuánto se recauda por concepto de recuperación de plusvalía y donde se

redistribuyen los ingresos o beneficios urbanos. Dicho de otra manera, privilegiar en el análisis de los instrumentos de recuperación de plusvalía su aporte espacial, además del económico y político. Furtado (1997; 2000; 2001; 2007; 2014) ha introducido el énfasis en el principio ético de la justicia redistributiva de las intervenciones urbanas que son financiadas por la recuperación de plusvalía. Expone que las acciones de recuperación y redistribución son un binomio indivisible que justifica la implementación de políticas e instrumentos que devuelvan a la comunidad las rentas excedentes privatizadas. Además, propone un enfoque socio espacial en las acciones de recuperación de plusvalía, analizando no solo el origen de las rentas recuperadas sino también su destinación geográfica; la redistribución de la plusvalía recuperada. De esta manera, la acción redistributiva comporta una clara expresión territorial y sobrepasa objetivos de aumento de ingresos para la financiación municipal.

No obstante, la recuperación de plusvalías urbanas no garantiza por sí misma la disminución de desigualdades socio espaciales acumuladas (Furtado 1997), siendo necesaria la implementación de mecanismos de inversión en zonas que no pueden depender para su desarrollo de la recuperación de plusvalías urbanas: zonas por lo general carenciadas, exentas de impuestos y contribuciones y que al mismo tiempo no presentan posibilidades reales para el anclaje de capital inmobiliario que pueda aprovechar las condiciones de edificación y hacer aportes sobre las rentas que produce.

Furtado (2000, 2007:231) afirma que incluso si es asegurada la redistribución, “la meta de aumentar el ingreso público puede distanciarse de —y hasta llegar a contradecir— otras metas de la política de suelo urbano, incluida la importante meta redistributiva”. La asignación de obras públicas en América Latina es un claro ejemplo de las contradicciones que surgen en el proceso de recuperación

de plusvalías entre el aumento de los ingresos para la financiación municipal y la redistribución de los recursos. La transversal escasez de fondos para la financiación de obras públicas, lleva a muchas municipalidades a fomentar el aumento de ingresos mediante la asignación de obras en zonas donde es posible implementar contribuciones. Furtado (2000, 2007:231) asegura que “incluso con el uso de un instrumento de recuperación de plusvalías, cuando la decisión subsiguiente (destino de los recursos) mantiene el mismo estado de distribución de la riqueza, la acción urbanística entera se torna regresiva”, cerrando un ciclo de valorización, recuperación, distribución y revalorización que magnifica las diferencias dotacionales y acentúa los patrones de segregación socio espacial.

No obstante, la recuperación de plusvalías urbanas no garantiza por sí misma la disminución de desigualdades socio espaciales acumuladas (Furtado 1997:7), siendo necesaria la implementación de mecanismos de inversión en zonas que no pueden depender para su desarrollo de la recuperación de plusvalías urbanas; zonas por lo general carenciadas, exentas de impuestos y contribuciones y que al mismo tiempo no presentan posibilidades reales para el anclaje de capital inmobiliario que pueda aprovechar las condiciones de edificación y hacer aportes sobre las rentas que produce.

El entendimiento de las acciones de distribución y redistribución plantea la necesidad de separar los beneficios espaciales de las necesidades básicas (Furtado, 2000, 2007:234), pues la acumulación de beneficios urbanos en zonas de alta renta, no debería ocurrir antes de que las zonas deficitarias de la ciudad cuenten con acceso a la infraestructura urbana de servicios básicos. Por consiguiente, si bien la redistribución desde áreas ricas hacia áreas pobres implica la implementación de mecanismos de transferencia de aprovechamientos urbanos “como una alternativa para satisfacer las necesidades urgentes de las

zonas pobres, en combinación con oportunidades y demandas específicas de las zonas pudientes”, la estimulación de los incrementos de valor del suelo en zonas de alta renta, termina por aumentar la brecha entre zonas ricas y zonas pobres de la misma ciudad.

5 AMERICA LATINA FRENTE A LA RECUPERACION DE PLUSVALIAS URBANAS: LOS CASOS DE COLOMBIA Y CHILE

Las ciudades latinoamericanas, enfrentan problemáticas urbanas transversales e interrelacionadas como son la expansión creciente de los límites urbanos, la renovación y subsecuente densificación de áreas centrales y la localización periférica de la vivienda social. La relación que se establece entre estas tres problemáticas, ha supuesto la valorización de los suelos centrales o próximos a la ciudad consolidada, así como la especulación sobre los valores del suelo de expansión urbana. Esta doble dinámica de valorización sostenida entre el centro y la periferia, ha limitado la localización de vivienda social en suelos centrales con potencial de alta renta, desplazándola hacia zonas periféricas de menor valor, en desmedro de la integración social, favoreciendo patrones segregadores, y permitiendo la privatización de las rentas derivadas de la densificación del suelo central.

Frente a este conflicto, gobiernos latinoamericanos han formulado estrategias de planificación y gestión territorial que propenden por la recuperación y movilización de plusvalías urbanas para favorecer la integración social, la dotación de áreas deficitarias y la financiación de grandes obras de infraestructura pública. Las estrategias nacionales guardan similitud entre ellas, adaptándose con escasas modificaciones. Sin embargo, y siguiendo a Smolka & Amborski (2003:57), se reconoce que “cada unidad política territorial tiende a desarrollar un conjunto específico de políticas de recuperación de plusvalías, creando experiencias únicas difíciles de comparar”.

Este capítulo, haciendo eco de la multiescalaridad propia de la planificación y gestión urbana donde se inscribe la recuperación de plusvalía, se efectúa una

revisión que inicia con el estudio del contexto latinoamericano destacando marcos jurídicos e instrumentos aplicados (tablas 5-7; anexo 1), para continuar con el análisis a escala nacional de la recuperación de plusvalía en Chile y Colombia.

El caso colombiano, cuyo recorrido y experiencia en la materia es notable, es tomado como referente de la formulación de legislación e instrumentos de recuperación de plusvalía ante el análisis de las posibilidades y limitaciones de su implementación en el marco chileno actual. Cabe aclarar, que el análisis efectuado del caso Colombiano con énfasis en la aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalía en Bogotá, por su extensión, hace parte del conjunto de anexos de la investigación (anexo 2), presentándose en este capítulo, la síntesis y comparación con el caso chileno. El aporte de esta comparación de elementos esenciales presentes en Chile y Colombia, se dirige hacia la discusión sobre cómo recuperar plusvalía urbana en Chile en general y en Santiago en particular.

5.1 El contexto Latinoamericano de la recuperación de plusvalía

En América Latina, las decisiones de planificación urbana han estado ligadas a la elaboración de compendios normativos proclives a regular las condiciones de edificabilidad y la distribución de usos del suelo en un ejercicio localizado al interior de los linderos de la propiedad. Si bien estas normas urbanísticas, son en el mejor de los casos, normas constructivas, de obligatorio cumplimiento por parte de propietarios y urbanizadores, carecen de una complementariedad con normas claras que exijan a estos con igual rigor, la internalización de las cargas a las que someten las infraestructuras urbanas y colectivas. Las normas existen en muchas

legislaciones del continente, pero su definición es difusa y su implementación y fiscalización, débil (Smolka, 2013; Maldonado, 2007; Furtado, 1997).

No obstante, en los últimos 20 años, gobiernos nacionales de países suramericanos, han asumido la tarea de robustecer su legislación e instrumental de ordenamiento territorial, fortaleciendo las competencias administrativas locales y promoviendo la autofinanciación de la política urbana municipal por medio de la aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalía.

5.1.1 Instrumentos notables para la recuperación de plusvalías urbanas

Los instrumentos para la recuperación del incremento del valor de la tierra o plusvalía, son clasificados por Smolka & Amborski (2003:57) en tres categorías generales: impuestos, contribuciones y regulaciones (tablas 5, 6, 7). Como señalan los autores, “las herramientas fiscales requieren alguna forma de impuesto o contribución a ser pagada por el propietario de la tierra” mientras que “los instrumentos regulatorios llevan a alguna forma de beneficio público, también pagado por el propietario con cargo al incremento en el valor del suelo”, por ejemplo, a través de algún tipo de contribución en especie que se traduce en cesiones de suelo edificable o en obras de dotación urbana en sitio. Son ejemplos de las herramientas regulatorias, las aportaciones urbanísticas, también conocidas como exacciones, los derechos de construcción y la transferencia de derechos de construcción.

La diferencia entre impuestos y contribuciones radica en que los primeros gravan el valor de la propiedad en general y sobre el valor de la tierra en particular y se entienden como recuperación de plusvalía en tanto el valor del suelo se compone por sus incrementos acumulados. No obstante su definición, es discutible considerarlos como instrumentos de recuperación de plusvalía ya que no se

asocian necesariamente a la intervención pública. Además, por su definición, los impuestos son considerados imposiciones sin contraparte. Caso contrario el de las contribuciones. Estas, son impuestas a los propietarios de la tierra en función de su grado de beneficio de una inversión pública determinada. Las contribuciones constituyen la forma más reconocida y extendida de recuperación de plusvalías, facultando al sector público en la recuperación de la valorización del suelo que ocurre por acción directa de la inversión pública. Son ejemplos el impuesto a la propiedad inmobiliaria y la contribución de mejoras. A continuación se presenta de forma resumida, una descripción de instrumentos implementados que constituyen formas variadas de la recuperación de plusvalías urbanas en la región. Son agrupados de acuerdo con las categorías generales descritas: impuestos, contribuciones e instrumentos regulatorios; y se enfatiza su cuerpo normativo de mayor jerarquía: leyes nacionales, leyes orgánicas, decretos con fuerza de ley, decretos y acuerdos municipales, entre otros. Una versión más detallada puede consultarse en el anexo 1.

Tabla 5. Instrumentos de recuperación de plusvalía. Impuestos.

Categoría		País de implementación	Instrumento	Marco legal
Impuestos	Tributación inmobiliaria	Colombia	Impuesto Predial Unificado	Ley 44 de 1990
		Chile	Impuesto territorial: Impuesto a los Bienes Raíces	Ley 17.235 de 1998
		Argentina	Impuesto inmobiliario	Política Tributaria Provincial y Códigos fiscales
		Ecuador	Impuesto a los Predios Urbanos. Impuesto a la Utilidad en la venta de Inmuebles urbanos.	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de la República del Ecuador – COOTAD- 2010

		México (Mexicali)	Impuesto predial con base suelo	Ley de Hacienda Municipal del Estado de Baja California
--	--	-------------------	---------------------------------	---

Fuente: elaboración propia con base en Furtado & Smolka (2001; 2014), CEUR (2002), Smolka (2013).

Tabla 6. Instrumentos de recuperación de plusvalía. Contribuciones

Categoría		País de implementación	Instrumento	Marco legal
Contribuciones	Contribución por Mejoras	Brasil	Contribución de Mejoras	Constitución Nacional de 1934: inserción de la CM en el sistema tributario nacional. Constitución Federal de 1988. Ley 10.257 de 2001 Estatuto da Cidade (Estatuto de la Ciudad)
		Colombia	Contribución por Valorización	Ley 25 de 1921
		Argentina	Contribución por Mejoras	Ley Nacional de Vialidad N° 11.658 de 1942 Legislación Provincial: Provincia de Buenos Aires, Ordenanza General N° 51, de 1969, llamada de "Obras Públicas Municipales"; Provincia de Córdoba, Ley 6.205 de 1978.
		Chile	Contribución por valorización para proyectos específicos	N/A
		Ecuador	Contribución Especial de Mejoras	Código Orgánico de Organización Territorial,

				Autonomía y Descentralización de la República del Ecuador – COOTAD-2010
		Venezuela	Contribución de Mejoras	Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio –LOOT-1983 Ley Orgánica de Régimen Municipal – LORM- 1989
		Perú	Contribución Especial de Obras Publicas	Ley de Tributación Municipal Decreto Ley 776 de 2004

Fuente: elaboración propia con base en Furtado & Smolka (2001; 2014), CEUR (2002), Smolka (2013).

Tabla 7. Instrumentos de recuperación de plusvalía. Instrumentos regulatorios

Categoría		País de implementación	Instrumento	Marco legal
Instrumentos regulatorios	Aportaciones urbanísticas	Chile	Aportes al Espacio Público	Ley 20.958 de 2016 (Ley actualmente en proceso de reglamentación. Se espera su aplicación a partir del 2018)
		Colombia	Obligaciones urbanísticas	Ley 388 de 1997 Planes de Ordenamiento Territorial Municipales
	Contrapartidas por derechos de construcción	Brasil	Operaciones Interligadas	Ley 10.209 de 1986 de San Pablo Brasil y posteriores modificaciones (ley 11.773 de 1994). Vigentes hasta 1998.

		Brasil	Outorga Onerosa do Direito de Construir, OODC (cobro de los derechos adicionales de construcción)	Ley 10.257 de 2001 Estatuto da Cidade (Estatuto de la Ciudad)
		Colombia	Participación en Plusvalías	Constitución Política, artículo 82. Ley 388 de 1997 de Colombia
	Instrumentos de recuperación de plusvalías para grandes proyectos de renovación urbana	Argentina Caso Puerto Madero	Privatización de tierra Pública para renovación Urbana	N/A
		Colombia	Anuncio de Proyecto: adquisición pública de tierra privada	Ley 388 de 1997
		Colombia	Reajuste de tierras y planes parciales (reparto equitativo de cargas y beneficios)	Ley 9 de 1989 Ley 388 de 1997
		Brasil	Operaciones Urbanas	Ley 10.257 de 2001 Estatuto da Cidade (Estatuto de la Ciudad)
		Brasil	Certificados de Potencial Adicional de Construcción – CEPACs	Emitidos por el Consejo Legislativo de la Ciudad de Sao Paulo desde 1995. Ley 10.257 de 2001 Estatuto da Cidade (Estatuto de la Ciudad)

Fuente: elaboración propia con base en Furtado & Smolka (2001; 2014), CEUR (2002), Smolka (2013).

Las tablas anteriores sintetizan la gama de instrumentos empleados en América Latina para la recuperación de plusvalías urbanas. Los recursos derivados de su implementación son reinvertidos de forma diversa; algunos, como los incluidos en la categoría de tributación inmobiliaria, son destinados en la financiación de diferentes sectores de la política pública; mientras que las tributaciones y las obligaciones urbanísticas, son empleadas expresamente en la financiación del desarrollo urbano.

Blanco et al. (2016) señala que los mecanismos como la *Participación en Plusvalía* (Colombia), el *Otorgamiento Oneroso* (Brasil) y las *contribuciones por mejoras* en sus diferentes versiones, son considerados como instrumentos fiscales aplicados específicamente para capturar la valorización del suelo generada por distintas acciones de desarrollo urbano. Los autores enfatizan que este grupo de instrumentos tiene la capacidad de captar plusvalías incluso sin urbanizar, lo que los convierte en mecanismos de recuperación *ex ante*. Por el contrario, los instrumentos de gestión asociada y como el reajuste de tierras y las obligaciones urbanísticas, implican en la distribución de cargas y beneficios o compensaciones asumidas como cesiones de suelo, una recuperación de plusvalía *ex post*. Para Blanco et al. (2016),

“la captura de plusvalías tiene un marco amplio y su justificación va más allá de ser una herramienta de financiamiento, al ser un instrumento que también podría lograr otros objetivos públicos tales como la eficiencia económica, la equidad social y un desarrollo urbano equilibrado”. (pp.41)

Identificar que instrumento o mecanismo emplear en la articulación entre la financiación local del desarrollo urbano y el logro de los objetivos públicos mencionados, pasa por reconocer las condiciones más favorables para la implementación de acuerdo con cada mecanismo. De esta manera, los instrumentos de recuperación de plusvalía que son diversos, se relacionan entre sí y actúan en diferentes escalas de la planificación y la gestión urbana, involucrando procesos, tiempos y actores diferentes.

5.2 Colombia y Chile frente a la recuperación de plusvalía

Históricamente, los gobiernos municipales en Chile y Colombia se han enfrentado a las dificultades que conlleva la materialización del desarrollo urbano en la construcción de obras públicas de infraestructura, espacio público, equipamiento y vivienda social. Llama la atención como la localización de vivienda social, pone en evidencia la desarticulación entre los instrumentos de planificación y gestión, al dificultarse la utilización de suelos en zonas consolidadas (que suponen alta renta), para este fin. Por consiguiente, la expansión de la infraestructura y la construcción de vivienda social, accesible en precio y localización, afronta un obstáculo mayor para la política urbana: el financiamiento.

Frente al obstáculo que representa la disponibilidad de recursos públicos para los gobiernos locales, desde principios del Siglo XX se idearon mecanismos de contribución dirigidos a financiar tanto la construcción de obras públicas urbanas, como la compra de suelo para el desarrollo de políticas de vivienda. El uso de la contribución de mejoras se extendió por los países latinoamericanos y Colombia y Chile no fueron excepciones. Con diferencias en su implementación, alcance, continuidad y aceptación, la financiación compartida de las obras de la ciudad se mantuvo en los dos países, donde en el caso de Colombia entró a conformar el

grupo de instrumentos de gestión urbana regulados por el marco jurídico del ordenamiento territorial, mientras que en Chile, los debates en torno a su implementación y el avance hacia políticas nacionales de gestión y planificación, no maduraron. Con todo y sus diferencias, los dos procesos, se encuentran continuamente encaminados a superar los retos que la concepción arraigada del derecho de propiedad y su protección constitucional, supone para la recuperación y movilización de plusvalías urbanas.

A continuación, se analiza la recuperación de plusvalía en Chile y Colombia. El análisis en su extensión del caso chileno, hace parte de lo presentado en este capítulo, mientras que el análisis correspondiente al caso colombiano, hace parte de los anexos de la investigación (anexo 2). Finalmente, se presenta una síntesis de elementos esenciales que posibilitan la comparación de los marcos históricos, normativos e instrumentales. En esta comparación, se toman como categorías de análisis comunes a los dos casos, el contexto histórico que aborda las condiciones generales del proceso de urbanización y las primeras aproximaciones a la aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalía; y, el marco jurídico que promueve, acompaña o limita su actuación (ver tabla 9).

5.2.1 Contexto general de la recuperación de plusvalía en Chile

Chile en general y Santiago en particular, presentan condiciones que diferencian su proceso de desarrollo urbano, del experimentado por otras urbes latinoamericanas: la acelerada densificación de áreas centrales, la aplicación de normativa urbana flexible, la consolidación de los sistemas masivos de transporte público y el monopolio de la densificación. La desarticulación entre los Instrumentos de Planificación Territorial (en adelante, IPT) y la gestión urbana, ha resultado en un intensivo desarrollo predio a predio, inequitativo y costoso,

que junto con la asignación de normas de uso y edificabilidad con escasas contraprestaciones u obligaciones a cargo de los agentes inmobiliarios, conforman el escenario propicio para la formación y acumulación privada de las rentas urbanas (Maldonado, 2017).

En Chile existen experiencias puntuales pero discontinuas de financiamiento compartido del desarrollo urbano entre agentes públicos y privados, generalmente relacionadas con el pago de contribuciones y de obligaciones urbanísticas. Estas experiencias destacadas, ejemplifican la aplicación episódica de instrumentos de recuperación de plusvalía y sustentan la noción de que aun cuando la legislación urbana de mayor jerarquía no acompaña estas acciones, la gestión local logra activar ejercicios de financiación público – privada, sentando el precedente para formulaciones e implementaciones futuras.

Sin embargo, aunque se reconoce la necesidad de hacer partícipe al Estado de las rentas que genera, el cobro de plusvalías encuentra oposición desde la disposición negativa, generalizada e histórica de la población a pagar impuestos. Arriagada & Simioni (2002:11) destacan que además, las rentas adicionales del suelo son consideradas como “beneficios o derechos del propietario”, cuyo aprovechamiento y disfrute está fuertemente resguardado por el derecho de propiedad consagrado en la constitución. Además, la concepción de la función social de la propiedad desde un tipo de visión neoliberal, reduce el principio de internalizar las externalidades subordinándola a “la doctrina de reducir o evitar impuestos”.

El contexto general de la recuperación de plusvalías en Chile, se profundiza a continuación desde tres marcos fundamentales: el histórico, que analiza la aplicación anterior de instrumentos de recuperación de plusvalía; el jurídico que

estudia el derecho de propiedad consagrado en la Constitución Política de 1980; y el tributario, que analiza el impuesto territorial y su rol en el financiamiento municipal.

5.2.1.1 Instrumentos de recuperación de plusvalía y financiación municipal: la Contribución de Bienes Raíces y la Contribución de Mejoras entre los años 1927 y 1979

El impulso estatal para la creación de mecanismos de tributación que sustenten el financiamiento de obras públicas, puede rastrearse hasta las décadas de 1920 y 1930 tanto en Colombia como en Chile. En Colombia tomó forma con la primera ley nacional que estableció la contribución por valorización (Ley 25 de 1921), siendo determinante para la financiación municipal del desarrollo urbano (anexo 2). A la par, en Chile, fueron propuestos mecanismos de contribución aplicados de forma local, para viabilizar la construcción de infraestructura pública (Cáceres & Sabatini, 2001; Trivelli, 2017).

Cáceres & Sabatini (2001:122), destacan que “se trató de impuestos ad hoc creados por una ley especial o de proyectos de ley que no llegaron a fructificar”. Sobresale la promulgación de la Ley No. 4180 de 1927 que “Aprueba Proyecto de Pavimentación de Santiago” que establecía el pago de contribuciones por parte de los propietarios de predios colindantes a las obras de pavimentación.

“Por vía de contribución de pavimentación en las calles donde no exista pavimento de concreto (...) el costo total del pavimento que se ejecute en la calzada (...) será de cargo de los propietarios de los terrenos colindantes (...) La parte que corresponde pagar a los propietarios se distribuirá entre

ellos en proporción a la longitud del frente de las propiedades respectivas” (Ley No. 4180 de 1927 Artículo 2).

Esta ley, importante en su práctica en sus primeros años de vigencia, caería luego en relativo desuso (Cáceres & Sabatini, 2001).

Trivelli (2017), también destaca la importancia de la financiación de inversiones públicas por medio de contribuciones en las décadas de 1930 y 1940. Señala que se trató de inversiones de interés local, gestionadas desde los municipios con leyes especiales que favorecían el endeudamiento para financiar obras específicas. El cobro se realizaba mediante la fijación de una sobretasa en la Contribución de Bienes Raíces, proporcional al impacto de valorización en el entorno de las inversiones proyectadas. A continuación se describen algunas iniciativas municipales donde se aborda la financiación de obras públicas por medio de mecanismos de contribución. Se aclara que durante 1920 y 1950 fueron numerosas las leyes que autorizaron el endeudamiento de municipalidades y el financiamiento de la deuda contraída por medio de mecanismos de contribución de bienes raíces en todo el territorio nacional.

Tabla 8. Mecanismos de contribución para el financiamiento de obras públicas

Ley No.	Año	Comuna	Enunciado	Descripción	Contribución
3844	1922	Chillán	“Autoriza la contratación de un empréstito por \$ 1.000,000 para la Municipalidad de Chillan”	La ley autoriza el cobro de una contribución adicional para financiar el empréstito empleado en trabajos de pavimentación de calles, aceras y soleras. En su artículo 4º indica la exención del pago para “los propietarios que posean en total bienes raíces cuyo valor no suba de cinco mil pesos.”	Dos por mil de impuesto adicional fiscal “sobre haberes en el territorio municipal de Chillan”.

4182	1927	Ñuñoa	“Autoriza Presidente de la República para contratar por cuenta de la Municipalidad de Ñuñoa, empréstito por \$ 250,000”	La ley autoriza el cobro de una contribución adicional para financiar el empréstito empleado en trabajos de pavimentación de calles.	Cuotas de pavimentación cobradas a vecinos. No especifica monto ni porcentaje.
4527	1929	Santiago	“Autoriza a la Municipalidad de Santiago para contratar un empréstito por \$ 5.000,000”	La ley no especifica destino del crédito. Autoriza el alza de la contribución de bienes raíces para financiar el empréstito.	Tres por mil del impuesto municipal sobre bienes raíces
6438	1939	Molina	“Autoriza a la Municipalidad de Molina contratar empréstito hasta por \$ 800,000”	La ley autoriza el cobro de una contribución adicional para financiar el empréstito empleado en la construcción de obras públicas como el teatro municipal, el matadero, un horno crematorio y pavimentación de calles.	1% sobre el avalúo de los bienes raíces
6720	1940	Osorno	“Autoriza a la Municipalidad de Osorno contratar empréstito o emitir bonos hasta por \$ 2.800,000”	La ley autoriza a la Municipalidad de Osorno el cobro de una contribución adicional para financiar el empréstito empleado en la construcción de obras públicas como el matadero, el mercado Modelo, adquisición de terrenos para la construcción de un aeródromo.	0,5% sobre el avalúo de los bienes raíces.
7410	1943	Calama	“Autoriza a la Municipalidad de Calama para contratar uno o varios empréstitos que produzcan hasta la	En su artículo 6º autoriza el cobro de una contribución, para financiar la construcción del teatro, casa del deporte, hotel, matadero, terminación del estadio, cuartel de carabineros, terminación del balneario municipal, cuartel	De carácter anual. Sobre los bienes raíces de la comuna para predios con avalúo

			cantidad de \$ 12.000,0002”	de bomberos, casas de reposo, parques de recreo, juegos infantiles, entre otras obras.	superior a los 50.000. No especifica porcentaje
9574	1950	Concepción	“Autoriza a la Municipalidad de Concepción para contratar empréstitos en las condiciones y hasta por la suma que señala”	Autoriza la contratación de uno o más empréstitos hasta por cincuenta millones de pesos. Según el artículo 5, el producto de los préstamos se invertirá en los siguientes fines: (a) 25% en obras de pavimentación; (b) 25% en obras de extensión del alumbrado eléctrico; (c) 50% en adquisición de materiales rodantes, material de salvataje, bombas y equipos destinados al Cuerpo de Bomberos, hornos crematorios, construcción de una población obrera municipal, construcción del Parque IV Centenario y terminación de la Catedral de Concepción, construcción de un edificio y mantenimiento de la Sinfónica de Concepción.	Dos por mil anual sobre el avalúo de los bienes raíces

Fuente. Elaboración propia con base en Trivelli (2017) y Biblioteca del Congreso Nacional

El recuento de leyes promulgadas para el financiamiento compartido de obras públicas, se sitúa en el “periodo de intervención estatal” (Cáceres & Sabatini, 2001:125), que discurre entre la década de 1920, hasta mediados de 1950 y que se caracterizó por una fuerte presencia del Estado. De acuerdo con los autores, el amplio debate en torno a la recuperación de plusvalías dio lugar a un proyecto de Ley de alcance nacional promovido por la presidencia de Pedro Aguirre Cerda (1938 – 1941), cuyo objeto era la creación de una “tributación a la plusvalía”. Este proyecto de Ley no fue promulgado.

Un punto de inflexión en el debate sobre mercado del suelo y recuperación de plusvalías, es la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano – PNDU- en 1979 (Montes, 2015; Trivelli, 2015), que sitúa la discusión urbana en el contexto de un nuevo modelo económico, el neoliberal. Como señala Trivelli (2015), en 1978 el discurso oficial diagnosticaba una escasez de suelo y un encarecimiento del precio de los terrenos urbanos. Tomando como base este diagnóstico, los impulsores de la PNDU de 1979 elaboraron dos premisas centrales:

1. El suelo urbano no es un recurso escaso
2. El mercado, “sin la intervención arbitraria de los planificadores, es el mecanismo que debe regir para lograr una asignación eficiente de los recursos en el territorio de las ciudades” (Trivelli, 2015:47).

Trivelli (2015) destaca que la síntesis de estas premisas centrales se concentra en la noción de que el límite urbano es producto de la acción arbitraria de la planificación y que el ordenamiento de la expansión urbana debía “regularse a través de la competencia por el uso de suelo entre las actividades agrícolas y las actividades urbanas” (p.47). En consecuencia, el gobierno militar adoptó medidas de liberalización de las normas de planificación, significando la desregularización de la planificación y de la construcción de la ciudad. El funcionamiento del mercado del suelo en el contexto neoliberal chileno, se basó en la idea de que una vez ampliado el límite urbano, disminuirían los precios del suelo a razón del aumento en la oferta de este, posibilitando la compra de terrenos para la construcción de vivienda a las familias de bajos ingresos. Con esto se restó responsabilidad estatal en la provisión de vivienda social.

5.2.1.2 La recuperación de plusvalía en Santiago en dos casos: el proyecto del Parque Bustamante (1929) y el Programa Municipal de Pasajes Peatonales, comuna de Providencia (1976)

El Proyecto Parque Bustamante y el Programa Municipal de Pasajes Peatonales, de la comuna de Providencia, constituyen dos ejemplos reconocidos de la recuperación de plusvalía en Santiago. Los instrumentos aplicados se enmarcaron en la categoría de contribuciones para la financiación compartida de obras públicas, y de instrumentos regulatorios, como las contrapartidas por derechos de construcción.

- Proyecto Parque Bustamante

El proyecto de avenida y parque Bustamante formulado en 1929, pretendía potenciar el desarrollo inmobiliario de una zona de alta renta al oriente de la ciudad (Cáceres & Sabatini 2001; Cáceres, Millan & Rozas, s.f.), mejorando la movilidad hacia las comunas de Ñuñoa y Providencia (Cáceres et al. s.f.). La propuesta inicial, proyectaba la construcción de una avenida sobre el mismo trazado de las vías de tren y de un parque urbano, propiciando el desmantelamiento de las estaciones ferroviarias de Pirque y Ñuñoa.

Cáceres et al. (s.f.), indican que el financiamiento del proyecto incluyó en su propuesta original, la venta de los terrenos donde se localizaban las estaciones de ferrocarril, destinando los recursos a la financiación de la operación urbana. Sin embargo, es la anexión de la propuesta de parque en 1936, la que significa una modificación radical al mecanismo de financiamiento. Como consecuencia, se propone la obtención de recursos mediante una tributación a la plusvalía aplicada a los inmuebles beneficiados por el proyecto (Cáceres et al. s.f.) y la

contratación de un empréstito nacional para financiar las obras (Cáceres & Sabatini, 2001).

La contribución propuesta “fijó seis zonas de tributación, sujetas a pagos diferenciados de acuerdo a sus atributos de localización” (Cáceres et al. s.f:9), en un esquema decreciente de pago en función de la proximidad al proyecto. La recaudación solo sería aplicada a los propietarios de los predios valorizados, una vez fueran iniciadas las obras en el sector correspondiente a la localización de su predio.

El proyecto debió enfrentar una fuerte resistencia fundamentada en la eventualidad de la valorización (Cáceres & Sabatini, 2001), alimentando un debate donde los opositores ilustraron ejemplos de obras públicas que no generaron la valorización esperada en el entorno. Además, la renuencia de los propietarios a pagar contribuciones adicionales y a la impopularidad política que subyace en la aplicación de leyes destinadas a recuperar los excedentes de valorización generadas por el Estado, terminaron por invalidar la propuesta de financiación, ejecutándose la obra con recursos públicos.

- Programa Municipal de Pasajes Peatonales. Comuna de Providencia

El programa formó parte de las acciones del Plan Regulador Comunal de Providencia de 1976, bajo la estrategia de permeabilización de las manzanas, logrando mayor aplicación en los años 80 y 90 a razón del incremento de la actividad comercial y la construcción de vivienda en altura sobre los ejes viales Providencia y Nueva Providencia.

Se trató de un ejercicio de gestión urbana donde los cambios en las normas de uso del suelo, fueron negociados “caso a caso con los propietarios interesados en llevar a adelante proyectos inmobiliarios” (Cáceres & Sabatini, 2001:139). La negociación consistió en el ofrecimiento por parte de la Municipalidad, de cinco Metros cuadrados para oficinas y/o vivienda, por cada Metro cuadrado de suelo privado cedido para construir pasajes peatonales. Su implementación no requirió de la creación y pago de contribuciones e impuestos adicionales, ni de la expropiación de terrenos, ambas medidas públicamente estigmatizadas.

El análisis de los antecedentes de la recuperación de plusvalías en Chile y Santiago, proporciona a esta investigación, una base histórica que da cuenta de la aplicación de diferentes formas de recuperación de plusvalía en las ciudades chilenas. Si bien, las experiencias son diversas y discontinuas, y el debate en torno a la participación del Estado de la valorización que genera en la propiedad privada, permanece latente. No obstante, se reconoce la continua resistencia que ha limitado la formulación e implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas.

5.2.1.3 Marco jurídico de la planificación urbana: Constitución Política de 1980, derecho de propiedad y función social

Este análisis se fundamenta en el reconocimiento del rol que cumple la Constitución Política de 1980 como protectora del modelo neoliberal implementado por el gobierno militar (Cortes, García & Torres, 2015), frente a los procesos democráticos de reforma redistributiva, donde se inscriben las políticas de suelo e integración social, y recuperación de plusvalías urbanas. En este punto se extraen elementos del Derecho Urbanístico Chileno, analizados desde las definiciones centrales del derecho de propiedad, la función social y la función

pública del urbanismo (Codero, 2015), con el fin de examinar en las materias definidas en el más alto nivel de la normativa urbana, conceptos útiles relacionados con la recuperación y redistribución de plusvalías urbanas.

- Definición del derecho de propiedad desde la Constitución Política de 1980

El Artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de 1980, establece el régimen que protege el derecho de propiedad, caracterizado por un “marcado carácter individualista, donde prima el interés individual por sobre los intereses colectivos, definitorios de las dinámicas urbanas” (Cortes et al. (2015:325). Destaca el carácter “ultra protector” del propietario, quien queda resguardado por el ámbito constitucional, de la acción legislativa que regula sus limitaciones. El derecho de propiedad privada es caracterizado como un derecho fundamental, ligado a la libertad individual y a la prosperidad económica, donde la introducción de elementos que lo relativicen, como la función social, supondría, efectos negativos para la estabilidad económica e “implicaría un menosprecio por la libertad de los individuos” (Cortes et al. 2015:322) .

No obstante, Cordero (2015) explica que la Constitución de 1980 garantiza el derecho de propiedad privada a la vez que reconoce la existencia de “funciones o finalidades no individualistas que restringen una consideración puramente absolutista de la propiedad y de los derechos del propietario sobre la misma” (p.129). El autor, distingue dos tipos de finalidades no individualistas: las derivadas de la función social de la propiedad, que generan las limitaciones al propietario; y las relacionadas con la utilidad pública e interés nacional, que determinan las privaciones.

- Función social de la propiedad y función pública del urbanismo

Las limitaciones al derecho de propiedad, toman la forma de la función social toda vez que esta permite mediante acciones legislativas, la compatibilidad entre los intereses colectivos y los particulares. Novoa (2006) citado en Cortes et al. (2015), sostiene que “la función social es una fórmula de armonía que intenta concordar los intereses del individuo con los de la sociedad toda, impidiendo que el ejercicio del propietario pueda menoscabar o afectar en forma alguna el bien común” (p.329). En tal sentido, Cortes et al. (2015) sintetiza la función social como una carga pública impuesta a los propietarios privados, quienes adquieren limitaciones de obligatorio cumplimiento, las cuales se fundamentan en intereses públicos relevantes, reconociendo en este derecho una dimensión social.

El concepto de función social fue introducido originalmente en la Constitución de 1925, aunque no de manera explícita. Esta Constitución, reconocía al legislador la potestad para limitar el derecho de propiedad dando prioridad a los intereses generales del Estado (Cortés et al., 2015). El acto legislativo que elevó la función social y la incorporó de forma explícita en el ordenamiento jurídico chileno, fue la promulgación de la Ley N° 16.615 de 1967 por la cual se “modifica la Constitución Política del Estado”.

“(…) La ley establecerá el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar su función social y hacerla accesible a todos. La función social de la propiedad comprende cuanto exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y salubridad públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes.” (Ley N° 16.615 de 1987, Artículo único)

El siguiente evento constitucional, llevado a cabo en 1980, limitó el concepto de función social, restando a los propietarios privados las cargas y deberes que en la Constitución anterior adquirirían con la sociedad.

“(…) Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental.”
(Constitución Política de la República de Chile (1980), capítulo III: de los derechos y deberes constitucionales. Artículo 19 N° 24)

Como resultado, se refuerza institucionalmente la protección de la propiedad, en detrimento del cumplimiento de las obligaciones colectivas, debilitando el rol social o público que este derecho puede cumplir (Cortés et al. 2015). Posteriormente, sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional (Roles N. 245-246 de 1996), reconocen los deberes y responsabilidades que el propietario adquiere con la sociedad.

“la función social de la propiedad significa que ésta tiene un valor individual y social por lo que debe estar al servicio de la persona y de la sociedad. El dominio además de conferir derechos, impone deberes y responsabilidades a su titular. Estos deberes y responsabilidades que buscan armonizar los intereses del dueño con los de la sociedad, constituyen la función social de la propiedad. (...) Las limitaciones suponen el establecimiento de determinadas cargas al ejercicio de un derecho, dejándolo subsistente en sus facultades

esenciales.” (Sentencias Roles N. 245-246 de 1996, citadas en Cordero, 2015:129).

La función social de la propiedad, es en síntesis, el elemento primordial del derecho de propiedad privada, pues exige las condiciones al Estado para garantizar el bien común, el cual, en lo que concierne a la planificación urbana, comporta una función pública. El urbanismo instituye una función pública, al canalizar las decisiones sobre la transformación urbana y la distribución de actividades y elementos en el territorio. Estas decisiones sobre lo público, “están disociadas del derecho de propiedad (...) y se radican en los órganos públicos, principalmente en las entidades territoriales” (Cordero, 2015:122) como son las Municipalidades y los Gobiernos Regionales. El concepto de función pública del urbanismo, se apoya también en lo reconocido por la Ley General de Urbanismo y Construcciones –LGUC- en su artículo 1º, donde especifica las tres materias básicas del urbanismo: planificación, urbanización y construcción. La actividad de la planificación, se define como competencia pública, ejercida por los órganos administrativos, “mientras que la urbanización y la construcción han sido colocadas en el ámbito de la actividad privada o de los particulares, aunque sujetas a una intensa intervención administrativa.” (Cordero, 2015:122).

5.2.1.4 Marco tributario: Impuesto Territorial y el financiamiento municipal

El Impuesto Territorial, es el impuesto que se aplica con base en el avalúo fiscal de una propiedad y que es de obligatorio cumplimiento de acuerdo con la Ley N° 17.235 de 1.969 que “fija el texto refundido, sistematizado y coordinado de la Ley sobre Impuesto Territorial”. Las propiedades que grava este impuesto pueden ser de uso agrícola o no agrícola, categoría que agrupa los usos urbanos y donde es aplicada la Contribución de Bienes Raíces.

En este punto cabe señalar que es errónea la denominación de “contribución” que se da al gravamen que afecta los bienes raíces (González, 2017; Orrego, 2017). Como señala Orrego (2017), se trata en realidad de un impuesto, que a diferencia de las contribuciones, no requiere una contraprestación reconocida. La contribución, como explica González (2017), implica la realización de inversiones por parte del Estado, mismas que van a redundar en un mayor valor de los inmuebles, estableciendo una contraprestación directa entre valorización privada y obra pública, que justifica la exigencia de su pago. En concordancia con lo explicado, esta investigación mantendrá en su desarrollo la denominación de Impuesto Territorial –IT-. El IT se aplica sobre el avalúo de los inmuebles, previamente tasados. Como describen Arriagada & Simioni (2002), la base de la tasación son las tablas que clasifican construcciones y terrenos otorgando valores unitarios que corresponden a cada tipo de bien. De esta manera, son objeto de tasación el tipo y calidad de la construcción, considerando especificaciones técnicas, costos de edificación, antigüedad y uso; y las características del terreno, basándose en delimitación de zonas de valores homogéneos, localización de obras de urbanización y acceso a equipamiento.

En general, los impuestos y contribuciones constituyen la principal fuente de ingreso y financiamiento de los gobiernos municipales urbanos (Arriagada & Simioni, 2002; Montes, 2015; Orrego, 2017; Trivelli, 2017). El IT, los permisos de circulación, las patentes municipales, los derechos de aseo y el pago de multas, conforman la estructura de ingresos locales. En particular, la recaudación del IT, destina aproximadamente el 40% a la municipalidad que los origina (González, 2017; Orrego, 2017; Trivelli, 2017), ingresando el 60% restante, al Fondo Común Municipal –FCM-. El FCM, creado en 1979 constituye un mecanismo redistributivo horizontal (Arriagada & Simioni, 2002) de escala nacional, donde las municipalidades que ingresan mayor volumen de recursos, participan en la

financiación de aquellos municipios con menores recursos. Sin embargo, desde la implementación del proceso de municipalización en la década de los ochenta, se ha evidenciado como la atención local de las necesidades de inversión urbana, está limitada solo a las municipalidades de mayor ingreso, “mientras que la mayoría depende de las inversiones del Gobierno central y programas regionales” (Arriagada & Simioni, 2002:9), evidenciando una concentración geográfica en el recaudo de los impuestos y contribuciones, en contraposición a la dependencia local de las inversiones estatales.

Un factor determinante en el recaudo vía impuesto territorial de las municipalidades de menor ingreso, lo constituyen las numerosas exenciones al impuesto territorial, cuyo cumplimiento, como indica Orrego (2017) “debilita y erosiona severamente la base imponible del impuesto” y “daña la justa y equitativa distribución de las cargas, concentrado su pago en muy pocas propiedades”. De acuerdo con el autor, en Chile el 64% de todas las propiedades se encuentran totalmente exentas de pago y en el caso de las viviendas, casi 8 de cada 10 está exenta en un 100%. Una corrección a los determinantes de exención, significaría todos los propietarios, salvo excepciones puntuales, podrían tributar en proporción al valor de sus inmuebles. Esto significaría la posibilidad para el Estado de recuperar los incrementos en el valor del suelo en todos los predios no exentos. Los recursos recuperados, tal como ocurre actualmente, continuarían financiando la política urbana municipal e ingresarían al FCM en una dinámica de redistribución intermunicipal.

El estudio realizado de los contextos jurídico y tributario, aporta un marco que registra los elementos existentes que podrían respaldar la recuperación de plusvalías en Chile. No obstante, se reconocen limitaciones de orden jurídico en la férrea defensa de la propiedad privada y el debilitamiento de la función social;

y de orden tributario, en la desactualización constante del catastro de bienes raíces, la inconstancia en la realización de avalúos en conjunto con un sistema de tributación donde abundan las exenciones para el pago del impuesto territorial. Retomando los aportes derivados del análisis de los casos chileno y colombiano (anexo 2), se presenta la tabla 9 como síntesis de elementos esenciales.

Tabla 9. Síntesis de análisis de elementos esenciales de la recuperación de plusvalía en Chile y Colombia

Categoría de análisis	Chile	Colombia (ver anexo 2)
Contexto general	<ul style="list-style-type: none"> - Desarticulación entre la planificación urbana y la gestión y desarticulación sectorial. - Debilitamiento institucional en el nivel regional y metropolitano. Instrumentos de esta escala como los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, no son vinculantes. - Concentración de amenidades urbanas en zonas de alta renta vs desabastecimiento en zonas desvalorizadas. - Asignación de normas urbanas flexibles y asignación de pocas obligaciones urbanísticas. - Intensivo desarrollo predio a predio. - Monopolio de la construcción en altura y fuerte incidencia del sector de la construcción en el proceso legislativo. - Experiencias puntuales y discontinuas de financiamiento compartido del desarrollo urbano entre agentes públicos y privados: contribuciones y de obligaciones urbanísticas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inequidad histórica en el acceso a la tierra. - Impuesto territorial y mecanismos de contribución antiguos y sostenidos en el tiempo. - Marco jurídico del ordenamiento territorial consolidado - Articulación normativa entre los instrumentos de ordenamiento territorial y la gestión urbana: el Plan de Ordenamiento Territorial. - Obligatoriedad de los municipios para formular planes de ordenamiento territorial (donde se incluyen instrumentos de gestión) - Densificación de áreas centrales - Incidencia del sector de la construcción en el proceso legislativo. - Disposición negativa de la población a pagar impuestos. - Por su conformación administrativa (las comunas no son autónomas para el recaudo y disposición de recursos), la redistribución de los recursos recuperados por concepto de impuesto territorial y

	<ul style="list-style-type: none"> - Disposición negativa, generalizada e histórica de la población a pagar impuestos. - Mayor disposición desde la administración y los instrumentos de planificación locales para la aplicación de formas de recuperación de plusvalía como contraprestaciones por derechos adicionales de construcción y obligaciones urbanísticas. - Concentración geográfica en el recaudo de los impuestos y contribuciones, en contraposición a la dependencia local de las inversiones estatales. 	<p>recuperación de plusvalía (en dinero), es gestionada por un solo ente administrativo que regula la redistribución de los recursos según prioridad.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aunque existe distribución de las obras públicas, también se evidencia la concentración geográfica de amenidades urbanas en zonas de alta renta.
<p style="text-align: center;">Marco histórico</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Históricamente, un Estado central fuerte con consolidada representación institucional en el control del desarrollo municipal - Impulso estatal entre los años 1920 – 1930 para la creación de mecanismos de tributación que sustenten el financiamiento de obras públicas - Aplicación local de la contribución de mejoras y la contribución de bienes raíces para el financiamiento de obras municipales en el “periodo de intervención estatal” (1920 – 1950) 	<ul style="list-style-type: none"> - Históricamente, un Estado débil (económica, política e institucionalmente) ante las necesidades derivadas del desarrollo urbano - Impulso estatal entre los años 1920 – 1930 para la creación de mecanismos de tributación que sustenten el financiamiento de obras públicas - Otorgamiento de competencias adicionales a los municipios para el financiamiento de su política urbana

	<ul style="list-style-type: none"> - Fuerte oposición política ante la aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalía. - “Ley de Tributación a la Plusvalía”: proyecto de ley promovido por la presidencia de Pedro Aguirre Cerda (1938 – 1941). Este proyecto de Ley no fue promulgado. - Política Nacional de Desarrollo Urbano – PNDU- en 1979: el suelo urbano no es un recurso escaso. Liberalización de las normas de planificación 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento municipal temprano y relativa independencia de los recursos del Estado central - Producción temprana de leyes nacionales de contribución de mejoras (Ley 25 de 1921 fina la contribución por valorización), determinante para la financiación municipal del desarrollo urbano.
<p style="text-align: center;">Marco jurídico</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Resguardo de la propiedad privada en la Constitución - Debilitamiento de la función social - Detallada reglamentación del proceso expropiatorio lo que ocasionalmente se traduce en obstáculos administrativos para las autoridades de planeación. - No existe un marco jurídico específico para la recuperación de plusvalías - Existencia de leyes municipales para la financiación compartida de obras, en ausencia de leyes de jerarquía nacional - Producción reciente de nuevas leyes que propenden por el pago de aportes al espacio 	<ul style="list-style-type: none"> - Resguardo de la propiedad privada en la Constitución - Fortalecimiento de la función social y ecológica de la propiedad en la Constitución - Se consagra en la Constitución la recuperación de plusvalía: “(...) las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística (...)” - Ley 388 de 1997: fundamento del ordenamiento territorial. Reglamenta el Plan de Ordenamiento Territorial como instrumento de planificación que articula diversos instrumentos de gestión urbana

	<p>público (cesión de suelo privado) y por la recuperación de parte de los valores excedentes del suelo rural que se incorpora al límite urbano</p>	<p>como la Participación en Plusvalía, obligaciones urbanísticas, expropiación por vía administrativa, declaratoria de desarrollo prioritario, entre otros. Otorga competencias a los municipios para implementarlos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema jurídico para el ordenamiento territorial compuesto por: Leyes de la República, Decretos Nacionales, Decretos Ministeriales, Acuerdos Municipales y Decretos Municipales - En Colombia se evidencia distancia entre lo formulado y lo implementado: legislación demasiado detallada y cargada de procedimientos
<p>Marco tributario</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Recaudo del Impuesto Territorial (Contribución de Bienes Raíces) e importancia de este en la financiación de los municipios - Libre destinación de lo recaudado por el Impuesto Territorial. No es utilizado específicamente en la financiación del desarrollo urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> - Impuesto predial, por su baja tarifa y base gravable es determinado por avalúos fiscales, por debajo del valor comercial, lo que no permite la recuperación de plusvalía por este medio. - Libre destinación de lo recaudado por el Impuesto Territorial. No es utilizado específicamente en la financiación del desarrollo urbano.

	<ul style="list-style-type: none"> - El Impuesto Territorial es actualmente el único mecanismo de redistribución intermunicipal (Fondo Común Municipal) - Numerosas exenciones al impuesto territorial (entre el 64% y el 80%) 	
<p>Aplicación de instrumentos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicación puntual a escala local de la contribución de mejoras y la contribución de bienes raíces para financiar obras publicas - Proyecto del Parque Bustamante (1929): esquema gradual de contribuciones en función de la cercanía al proyecto. No fue implementado. - Programa Municipal de Pasajes Peatonales. Comuna de Providencia (PRC 1976): otorgamiento de derechos adicionales a cambio de cesiones de suelo (adicionales a la obligatorias) para la construcción de espacio público. 	<ul style="list-style-type: none"> - Contribución de Valorización: representa un porcentaje significativo de los recursos fiscales para las autoridades locales en ciudades como Bogotá y Medellín. CV por beneficio local y CV por beneficio general. - Impactos negativos de la aplicación de la CV: potencial de desplazamiento de personas incapaces de pago, localización de las obras teniendo en cuenta la disposición de pago de los propietarios, revalorización por construcción de obras de zonas de alta renta. Instrumento regresivo en su aplicación cuando no se articula con otros instrumentos redistributivos. - Participación en la Plusvalía: complementa la CV, pretende la captación de los incrementos en el valor del suelo que la CV no puede recuperar, promueve la movilización parcial de los incrementos en el valor del suelo, los valores del suelo

		<p>varían entre 30% y 50% del mayor valor generado en el suelo al inmueble</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diferencia entre la CV y la PP: el referente de la PP no es el costo de la obra de infraestructura (que pretende recuperar la CV), sino, el incremento que representa en el valor del suelo la construcción de esta. - El complejo proceso para el cobro efectivo, hacen que aplicación de la PP sea incierta a futuro, razón por la cual los municipios siguen prefiriendo la CV que permite realizar el cobro de manera anticipada, durante o después de la construcción de las obras
<p>Conclusiones generales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Chile presenta una implementación temprana de la contribución de mejoras (a la par con Colombia), para impulsar el desarrollo urbano de los municipios. - Las propuestas para instrumentalizar la recuperación de plusvalía, no han madurado hacia una formulación y aplicación. - Las recientes discusiones en torno a la recuperación de plusvalía se han centrado en las nuevas leyes y proyectos de ley: 	<ul style="list-style-type: none"> - El estudio del caso colombiano, da cuenta de diferentes niveles de la recuperación y redistribución de las plusvalías urbanas. - Ejemplifica la articulación normativa e instrumental que existe entre la planificación territorial y la gestión urbana. - Aplica una amplia gama de herramientas en diferentes niveles de la planificación, contando cada nivel con instrumentos, competencias y actores con roles específicos.

	<p>aportes al espacio público y transparencia del mercado de suelos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existe oportunidad de recuperación de plusvalía en el perfeccionamiento del Impuesto Territorial, aprovechando su actual alcance redistributivo. - Existe oportunidad de recuperación de plusvalía de tipo cesión de suelo para uso público, en la medida en que los instrumentos de planificación local se articulen con instrumentos de gestión urbana. - Si bien la Constitución afianza el derecho de propiedad privada y no respalda explícitamente la recuperación de plusvalía, tampoco es una limitante en su implementación. 	<ul style="list-style-type: none"> - La implementación del instrumento de Participación en plusvalías, al tratarse de un instrumento de largo plazo, no ha sido implementada con frecuencia. - La preferencia de las municipalidades por la Contribución de Valorización, al ser esta una forma expedita de financiación de obras, genera reinversión local, siendo su efecto redistributivo a escala de ciudad, nulo
--	--	---

Fuente: elaboración propia

6 PRESENTACIÓN DE RESULTADOS: ESCENARIO ACTUAL Y POTENCIAL DE LA RECUPERACION DE PLUSVALIA URBANA EN CHILE

El análisis del escenario actual de la recuperación de plusvalía urbana en Chile, pasa por reconocer las nuevas leyes, proyectos de ley y políticas públicas que se acercan los objetivos de la recuperación de plusvalía. Para complementar este análisis, se estudian datos cuantitativos extraídos de investigaciones recientes, que confirman la alta incidencia que tiene el anuncio y construcción del Metro de Santiago en la valorización del suelo en áreas centrales. En conjunto, los elementos presentados buscan justificar la aplicación de instrumentos que recuperen para el Estado, las rentas excedentes capitalizadas por el ejercicio inmobiliario privado.

6.1.1 Avances recientes en el marco de la legislación y las políticas públicas urbanas

6.1.1.1 Ley 20.958 de Aportes al Espacio Público y proyecto de Ley de Transparencia del Mercado del Suelo e Incrementos de Valor por Ampliaciones del Límite Urbano

- Ley 20.958 de Aportes al Espacio Público

En el año 2012 ingresó en la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley que “Modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones y leyes complementarias, para establecer un sistema de aportes al Espacio Público aplicable a los proyectos de construcción.” Surtidos los diferentes tramites constitucionales, se publica en el año 2016, la Ley 20.958 de Aportes al Espacio Público (en adelante LAEP), persiguiendo la aplicabilidad del artículo 70 de la Ley

General de Urbanismo y Construcciones (LGUC)⁸, en dos apartados principales: (1) que todos los proyectos en densificación hagan un aporte proporcional a su efecto, en el espacio público; (2) que el cálculo de los aportes tenga una base legal, objetiva y conocida previamente. De acuerdo con Hernández (2014), el primer objetivo se explica porque la cesión de suelo “se hace efectiva principalmente en los proyectos de urbanización, por lo que el cambio implica que todas las construcciones y ampliaciones de obras contribuyan” (p.61). El segundo objetivo refiere a la necesidad de dar transparencia a los porcentajes y montos proyectados como aporte para cada proyecto, logrando que la información sea de conocimiento para los desarrolladores inmobiliarios en la etapa de factibilidad.

Los antecedentes de la LAEP, además de lo dictado por la LGUC y lo especificado en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) en materia de cesiones obligatorias para la construcción de espacio público, asignadas a proyectos de densificación, pueden relacionarse con el actual Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU)⁹, también

⁸ “En toda urbanización de terrenos se cederá gratuita y obligatoriamente para circulación, áreas verdes, desarrollo de actividades deportivas y recreacionales, y para equipamiento, las superficies que señale la

Ordenanza General, las que no podrán exceder del 44% de la superficie total del terreno original. Si el instrumento de planificación territorial correspondiente contemplare áreas verdes de uso público o fajas de

vialidad en el terreno respectivo, las cesiones se materializarán preferentemente en ellas. La municipalidad podrá permutar o enajenar los terrenos recibidos para equipamiento, con el objeto de instalar las obras

correspondientes en una ubicación y espacio más adecuados”.

“La exigencia establecida en el inciso anterior será aplicada proporcionalmente en relación con la intensidad de utilización del suelo que establezca el correspondiente instrumento de planificación territorial,

bajo las condiciones que determine la Ordenanza General de esta ley, la que fijará, asimismo, los parámetros que se aplicarán para las cesiones cuando se produzca crecimiento urbano por densificación”. (LGUC, 2013)

⁹ OGUC, título 2 de la Planificación, capítulo 4 de los Estacionamientos, Accesos y Salidas Vehiculares, artículo 2.4.3., “se señala que los proyectos residenciales y los proyectos no

derivado de la OGUC. El objetivo del EISTU es demostrar la factibilidad que tiene determinado desarrollo inmobiliario desde la perspectiva del sistema de transporte, evaluando sus impactos y externalidades en el área de influencia inmediata. Como instrumento de mitigación de los impactos generados por el desarrollo inmobiliario, propone obras referidas a la construcción de pistas exclusivas para buses, terminales, paraderos, semaforización, señalización, habilitación de ciclovías y mejoramientos o adecuaciones a la vialidad (LAEP, artículo 170).

Como propuesta regulatoria, la LAEP establece un sistema que propende principalmente por la mitigación de los impactos que la actividad inmobiliaria pueda tener sobre la infraestructura de movilidad y el espacio público instalados en determinada zona de la ciudad. Así, la ley queda compuesta por dos partes: la mitigación, como una versión evolucionada del EISTU, y los aportes, directamente relacionados con la dotación de espacio público. La regulación de los aportes al espacio público, se rige por las siguientes condiciones y procedimientos:

Tabla 10. Descripción de condiciones y procedimientos de los aportes al espacio público.

Condiciones y procedimientos	Descripción
Naturaleza del aporte	Los aportes se pagan preferentemente en dinero y de en forma previa a la recepción municipal del proyecto.
Alternativas de materialización del aporte	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecución de estudios de pre factibilidad - Proyectos de ingeniería - Proyectos de arquitectura - Medidas operacionales para el transporte público o privado y los modos no motorizados - Obras de infraestructura pública - Otras medidas

residenciales que consulten en un mismo predio 250 o más y 150 o más estacionamientos, respectivamente, requerirán de un Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU)". (Hernández, 2014)

Condiciones para la materialización del aporte	Lo propuesto debe estar incluido en el Plan comunal o intercomunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público ¹⁰ .
	También podrán proponerse estudios, proyectos, obras y medidas que no estén considerados en estos planes, pero que sean coherentes con ellos, siempre que no correspondan a mitigaciones directas que deba ejecutar el proyecto.
	El alcalde deberá someterlos a la aprobación del concejo municipal, y requerirá previamente de un informe favorable de las secretarías regionales ministeriales de Vivienda y Urbanismo y de Transportes y Telecomunicaciones cuando se trate de estudios, proyectos, obras y medidas de nivel intercomunal.
Gestión de los aportes	Los aportes serán recaudados por el municipio respectivo, que deberá mantenerlos en una cuenta especial y separada del resto del presupuesto municipal.
Destinación de los aportes	Ejecución de obras identificadas en los planes comunales e intercomunales de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, incluida la construcción de las nuevas áreas verdes o espacios públicos allí indicados.
	Pago de expropiaciones que sean necesarias para la materialización de dichas obras.
	Actualización de los planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, desarrollo de los instrumentos de planificación que sean necesarios para su ejecución y elaboración de los proyectos de las obras.
	Gastos de administración e inspección, incluidos aquellos en personal, hasta por el 10% de los fondos recaudados.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 20.958 (MINVU, 2016)

Hasta este punto se proporciona una descripción de los principales componentes de la LAEP, con el fin de comprender mejor las materias que aborda para profundizar en la incidencia de su aplicación en el proceso de desarrollo urbano futuro.

¹⁰ De acuerdo con lo dictado en el artículo 176 “Cada municipio elaborará un plan comunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, que contendrá una cartera de proyectos, obras y medidas incluidas en los instrumentos de planificación territorial existentes o asociadas a éstos, debidamente priorizadas, para mejorar sus condiciones de conectividad, accesibilidad, operación y movilidad, así como la calidad de sus espacios públicos y la cohesión social y sustentabilidad urbanas.” Ley 20.958 de Aportes al Espacio Público.

Dos puntos principales llaman la atención en el estudio de la LAEP en relación con la gestión del desarrollo urbano y la recuperación de plusvalía. Estos enunciados agrupan a su vez otros elementos de análisis que son objeto de discusión entre los informantes entrevistados:

1. La proporción en los aportes para mejoramiento de la infraestructura vial de mínimo 70%, frente a un máximo de 30% para espacio público, no se condice con la necesidad de crear más y mejores espacios públicos. Esto, sumado al cálculo de aportes mediante la ejecución de un avalúo fiscal y no comercial, derivaría en aportes reducidos en suelo y/o dinero, aprovechables en la construcción local de obras públicas.
2. Por su reducida escala de implementación, a nivel local, la LAEP, en su sección de aportes, no cumple un objetivo de redistribución, característica que en conjunto con su marcada disposición hacia la mitigación in situ de los efectos derivados de proyectos de densificación sobre el sistema de transporte urbano, eliminan su potencial como instrumento de recuperación de plusvalía urbana.

- Proyecto de Ley de Transparencia del Mercado del Suelo e Incrementos de Valor por Ampliaciones del Límite Urbano

El proyecto de “Ley sobre Transparencia del Mercado del Suelo e Incrementos de Valor por Ampliaciones del Límite Urbano” fue radicado en el Parlamento en el 2015, atendiendo dos problemas fundamentales; por un lado, la falta de transparencia en la información de las transacciones de compraventa predios urbanos; y por otro, las enormes ganancias producidas por la venta de terrenos recalificados, es decir, aquellos que se integran al límite urbano en su expansión. En definitiva, el proyecto propone medidas aplicables en la reducción de la especulación que afecta el desarrollo del mercado de suelo urbano. Como señala

Razmilic (2015), los objetivos trazados por este proyecto de ley y que a su vez representan los ejes de acción, son:

- Generar transparencia en el mercado de suelo por la vía de profundizar las instancias de participación ciudadana en los procesos de elaboración de instrumentos de planificación territorial (IPTs).
- Profundizar el impuesto territorial a través de una norma que exige la actualización de avalúos fiscales en casos en que se modifiquen los límites urbanos, ampliando también la cobertura de la sobretasa a los sitios eriazos.
- Establecer un impuesto específico que permita capturar parte del incremento de valor asociado a las modificaciones de los IPTs que involucren cambios a los límites urbanos.

El mensaje que transmite con la formulación de la ley, es que el mercado del suelo actúa con cierta opacidad, obstaculizando el acceso a la información relacionada con transacciones y avalúos, dificultando la competencia y la entrada de nuevos operadores inmobiliarios, posibilitando la especulación y resultando específicamente, en la valorización descomunal de los suelos de expansión urbana, y por consiguiente, en la acumulación de grandes plusvalías. Las acciones concretas que acompañan la materialización de los objetivos y la atención a los conflictos esbozados son de acuerdo con Razmilic (2015) y Gasic (2016):

- Profundizar y anticipar las instancias de participación existentes en los IPTs
- Facilitar el acceso a la información contenida en aquéllos
- Implementar en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo un Observatorio del Mercado del Suelo que genere simetría de información entre los agentes que participan del mercado
- Facilitar el acceso y ampliar la información que contiene el Catastro de Bienes Raíces que mantiene el Ministerio de Bienes Nacionales.

- Perfeccionar el impuesto territorial, facilitando su actualización cuando ocurren cambios en los IPTs y asegurando su aplicación en casos donde se presentan aumentos importantes de valor de los bienes raíces.

Como corolario de las acciones mencionadas, se propone establecer un impuesto que permita al Estado capturar una porción del incremento del valor producto de aquellos procesos de cambio normativo donde se amplía el límite urbano. La tasa propuesta para gravar estos aumentos, es del 10% cuyo cobro se materializará en el momento de la transacción. De acuerdo con el texto preliminar de la ley (artículo 12), el recurso obtenido de la aplicación de este impuesto, será distribuido en dos partes: un 37,5% que se incorporará al patrimonio de la municipalidad donde se localice el respectivo bien raíz, y será empleado en el financiamiento de obras de desarrollo local; y un 62,5% se incorporará al Fondo Común Municipal (FCM). Esta partida asignada al FCM, puede ser considerada como una acción de redistribución de la plusvalía recuperada por la aplicación del impuesto.

Sin embargo, tres aspectos del proyecto de ley concentran los principales acuerdos y disensos sobre lo formulado y lo que derive de su aplicación: (1) la tasa del 10% representa una porción marginal de las ganancias obtenidas en las transacciones sobre terrenos antes rurales que pasan a ser urbanos; (2) la exclusión de las plusvalías que se generan en actos normativos diferentes a la ampliación del límite urbano; (3) la ejecución de avalúos periódicos para estimar el incremento en el valor experimentado por suelos de expansión urbana, reconociendo la necesidad de perfeccionar los procesos llevados a cabo por el Servicio de Impuestos Internos, desligando la periodicidad de los avalúos de los ciclos políticos y acercando los valores a aquellos mostrados por el avalúos

comercial, en lugar de los valores aportados por el avalúo fiscal, muy por debajo de los precios en los que son trazados los inmuebles.

**Actores entrevistados sobre la Ley de Aportes al Espacio Público y la Ley
Transparencia del Mercado del Suelo**

Los actores entrevistados se refieren a estas materias, y sus aportes son sintetizados y presentados en la siguiente tabla.

Tabla 11. Síntesis. *Ámbito específico de la recuperación de plusvalía en Chile. Ley de aportes al espacio público y Ley de transparencia del mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones de límite urbano*

Entrevistado		Ámbito específico de la recuperación de plusvalía en Chile.			
		Ley de aportes como un instrumento de recuperación de plusvalía?	Ley de transparencia como un instrumento de recuperación de plusvalía?	¿Las nuevas leyes pueden fomentar resultados regresivos?	¿Cómo asegurar la redistribución con las nuevas leyes y los instrumentos existentes?
E01	Carlos Orrego	La Ley de Aportes al espacio público es una ley de compensación y mitigación de los efectos de la densificación en la ciudad consolidada. No es un mecanismo de recuperación de plusvalía.	La Ley de transparencia del mercado de suelos es insuficiente al intentar gravar los incrementos de valor en los suelos rurales que se integran al límite urbano, pues se reconoce un aumento muy elevado de su valor que no es proporcional con el 10% que se obliga a tributar.	Los efectos regresivos están relacionados con la aplicación de los instrumentos y no con la concepción de los mismos.	El perfeccionamiento del impuesto territorial existente como un impuesto de base suelo puede convertirse en un mecanismo de recuperación de plusvalía.
E02	Pablo Guzmán	Es una ley de mitigación de impactos de la densificación en el sistema de movilidad y una ley que propone mecanismos de incentivo normativo	---	Los efectos regresivos están relacionados con la poca flexibilidad del marco jurídico para admitir la recuperación y la redistribución de plusvalía	---
E03	Javier Wood	La Ley de aportes es un gran paso para mitigar los efectos de la densificación sobre la infraestructura de	La Ley de transparencia del mercado de suelos no hace parte de un sistema de recuperación de	La propuesta de funcionamiento interescalar de la ley, permite la captura de	La Propuesta para la Política de suelo para la integración social promovía la participación del Estado como operador urbano,

		movilidad y el espacio público. Es un mecanismo de mitigación de impactos derivados de la densificación.	plusvalía y su porcentaje de tributación (10%) se proyecta insuficiente en su intención de gravar la valorización del suelo en el límite urbano.	aportes en el nivel local y su redistribución parcial en el nivel metropolitano. Esta condicione aseguraría redistribución	participando directamente en la construcción de vivienda social y en la habilitación de suelos centrales para el mismo fin.
E04	Luis Eduardo Bresciani	La Ley de aportes al espacio público es una Ley de aprovechamiento inmobiliario. En la medida en que aumenta la densidad de lo construido y por lo tanto uno asume que el valor del suelo es más alto, el inmobiliario tiene que pagar más al fondo. Los aportes son considerados recuperación de plusvalía	Es un impuesto a la expansión urbana.	Son regresivos en la medida en que se invierten los aportes en la misma comuna que los produjo.	Redistribución intercomunal. La ley de aportes estableció un mecanismo en que el 60% de lo capturado va a obras de carácter municipal y el 40% restante a obras de carácter intercomunal cuando existe un Plan Intercomunal.
E05	Pablo Contrucci Lira	Es una ley de mitigación de los impactos de la densificación (mitigación), pero en su componente de aportes si puede considerarse recuperación de plusvalía.	Cuenta con dispositivos específicos de recuperación de plusvalía	---	Fortalecer instrumentos existentes e implementar instrumentos nuevos; complementariedad. El instrumento nuevo va a ser mucho más ágil en la captación particular de plusvalías específicas. El mecanismo de contribuciones es para la

					versión general. Creo que pueden operar complementariamente.
E06	Enrique Rajevic	Es un mecanismo que en estricto rigor apunta a la mitigación de externalidades directas generadas por el proyecto. No apunta a la integración social de toda la ciudad.	Es un proyecto revolucionario para el desarrollo urbano chileno. Tiene elementos interesantes desde el punto de vista del desarrollo urbano, estableciendo estándares urbanísticos, disposición de suelo para vivienda social, entre otros. De desarrollarse como se ha presentado inicialmente, podría acercarse a la recuperación de plusvalía.	No son mecanismos para resolver los problemas de la inequidad urbana. Se reconoce en las nuevas leyes, el problema de la no redistribución.	Es necesario el fortalecimiento de instancias administrativas y de planificación del territorio desde el nivel regional y metropolitano, para asegurar sistemas de redistribución.
E07	María Eugenia Pallarés Torres	La Ley de aportes asume unas mitigaciones que nos afectan a todos. La ley no es recuperación de plusvalía, por ello no es redistributiva.	---	La ley no es regresiva, es para aplicarse a los nuevos desarrollos.	El impuesto territorial debiera ser la estrategia, va a cada municipalidad y es redistributivo.
E08	Maricarmen Tapia	Decir qué es un mecanismo de recuperación de plusvalías, es una lectura que se hace bien forzada,	Este instrumento si busca que un 10% de la diferencia de valor generada por el cambio de suelo rural a urbano	La ley de aportes no la puedes juzgar como que es regresiva porque entonces estás	Articulando los instrumentos existentes con las nuevas leyes y dando más fuerza al fondo común municipal.

		porque de hecho, la misma ley cuando describe su naturaleza, dice que genera mitigación y genera aportes.	sea recuperado. En función del recaudo, sí podría ser recuperación de plusvalía	pensando en que es recuperación de plusvalía, y no es recuperación de plusvalía	
E09	Alberto Arenas	---	---	---	---
E10	Gonzalo Cáceres	La Ley de aportes no es una ley de recuperación de plusvalía. Aunque va camino a. Es una Ley que perdió una oportunidad.	---		Deberían existir alianzas entre municipios para tener más alcance en la implementación de las leyes y lograr una redistribución de la recuperación. Se necesitan gobernantes urbanos dispuestos a pagar costos políticos e interesados en el desarrollo equitativo.
E11	Pablo Trivelli	Es un instrumento de mitigación. No es recuperación de plusvalía	Es una contribución para el funcionamiento de la ciudad para financiar los municipios y lo que tienen que hacer los municipios pero no es como recuperación de plusvalías.	No puede hablarse de regresividad, si ya está claro que no son recuperación de plusvalías.	No son pensadas como leyes redistributivas. Para eso hay otros mecanismos.

Fuente: elaboración propia con base en anexo 2.

La información decantada en la tabla anterior permite concluir sobre los consensos y disensos en torno a los temas de la Ley de Aportes al Espacio Público y la Ley de Transparencia del Mercado del Suelo. Estos resultados, son retomados como conclusiones y se argumenta la posición que toma la investigación.

- ***La Ley de Aportes no recupera plusvalía:*** desde su concepción, la ley buscó fortalecer acciones de mitigación sobre los impactos sobre la movilidad y el espacio público, ocasionados por la densificación. Por la prevalencia de su componente de mitigación, sobre el componente de aportes, los entrevistados concuerdan en definirlo como mecanismo de mitigación y no clasificarlo como instrumento de recuperación de plusvalía. Por no tratarse de un instrumentos de recuperación de plusvalía, no puede exigírsele que sea redistributivo, aun cuando se reconoce que una redistribución del componente de aportes en el nivel metropolitano, sería ideal. Sin embargo, las acciones de redistribución en general, pasan por requerir la consolidación y otorgamiento de mayores competencias a los gobiernos regionales y metropolitano.
- ***La Ley de Transparencia del Mercado del Suelo recupera plusvalía:*** en función de su recaudo del 10% sobre el valor generado al suelo por recalificación de rural a urbano, es considerado por la mayoría de los entrevistados como una forma de recuperación de plusvalía que se inscribe en la categoría de los impuestos. Sin embargo, no cuenta con un alcance redistributivo, pues entra a formar parte de la bolsa de recursos de la comuna donde fue capturado. Además, en su contra esta el no hacer parte de un sistema más amplio de planificación y gestión del territorio y la desbalanceada proporción entre el 10% recaudado y las elevadas ganancias que se obtienen en la transacción de suelos que pasan a integrar el limite urbano.

6.1.1.2 Política Nacional de Desarrollo Urbano

La Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), formulada en el año 2014, presenta ciertos componentes, que aunque no se relacionan directamente con los mecanismos de recuperación de plusvalía, pueden constituir un marco para su práctica. En este sentido, autores y entrevistados, destacan la timidez con que la PNDU aboga por la recuperación de plusvalías, describiéndola como una “aproximación minimalista”, que prioriza el derecho de propiedad en detrimento del bien común (Trivelli, 2017). La discusión sobre el aporte real de la PNDU en esta materia, hace parte de las reflexiones extraídas de las entrevistas y se presenta más adelante en tabla 6. La exclusión de la recuperación de plusvalías de los lineamientos de la PNDU, hace que sea necesario analizarla desde la óptica de los principios rectores, asimilables a los principios éticos de la recuperación de plusvalías, exactamente en lo que se refiere a la disminución de la desigualdad y la segregación urbanas.

Tabla 12. Marco estratégico de la PNDU cercano a principios que definen la recuperación de plusvalía

Objetivos	Principios	Alcances	Ámbitos temáticos
El objetivo principal de esta Política es generar condiciones para una mejor “Calidad de Vida de las Personas” ⁶ , entendida no solo respecto de la disponibilidad de bienes o condiciones objetivas sino también en términos subjetivos, asociados a la dimensión	Equidad: Se debe asegurar un acceso equitativo a los bienes públicos urbanos, a participar en las oportunidades de crecimiento y desarrollo.	Alcance Institucional y Legal. Esta Política no se restringe a la organización institucional y legal vigente, y en consecuencia requerirá para su implementación cambios institucionales y normativos. Esta Política trata materias que corresponden a varios de los actuales	Integración Social La mayoría de las grandes ciudades presentan altos grados de desigualdad urbana y segregación social, con sectores con altos niveles de concentración de pobreza, inseguridad, falta de acceso a servicios públicos y escasa conectividad.

humana y relaciones entre las personas.		ministerios y gobiernos regionales y comunales.	
En cuanto al territorio, esta Política considera que este no es un bien cualquiera sino que tiene la cualidad de único e irreplicable, por lo que no resulta apropiado referirse a él exclusivamente en términos de escasez o abundancia. Su utilización, cuando se trata de fijar usos permanentes, debe ser objeto de regulación, bajo el principio del “Bien Común” y el respeto de los derechos individuales.	Descentralización: La toma de decisiones respecto de las intervenciones en la ciudad y el territorio debe acercarse a las personas, entregando mayores atribuciones a las regiones y comunas, junto con las capacidades y medios para ejercerlas.	Esta Política representa la base sobre la que, en una fase siguiente, deberán desarrollarse las acciones para su materialización, la mayoría de estas mediante distintos proyectos de ley para su discusión en el Congreso Nacional.	<u>Desarrollo Económico</u> En el marco de un desarrollo urbano equitativo y sustentable se deben perfeccionar las herramientas para que los agentes públicos y privados se hagan cargo de los efectos sociales y externalidades que generen sus intervenciones en el territorio, teniendo en consideración las imperfecciones propias del mercado del suelo.

Fuente: Elaboración propia con base en PNDU (MINVU, 2014)

Los objetivos mencionados desde el ámbito de Integración Social, están al servicio de una distribución equitativa de los beneficios y cargas derivadas de la transformación urbana, buscando mitigar deficiencias crónicas en zonas determinadas. Esta mitigación “gradual” depende según la PNDU de la disponibilidad de recursos. En este sentido, la implementación de planificación y gestión asociada (público – privada) podrían financiar algunos aspectos de las inversiones en infraestructura, equipamiento y espacio público en comunas con baja capacidad de recaudo de recursos propios. En suma, se trata de la autogestión del redesarrollo urbano, agrupando agentes públicos y privados, contexto en el que es posible una activación de mecanismos de recuperación de plusvalía.

En el ámbito de la integración social, es clara la disputa por los suelos mejor dotados y que por consiguiente comportan mayor valor y expectativas de desarrollo privado. Esta combinación de factores, ha dejado a las comunidades objeto de los programas de vivienda social, al margen mismo de la ciudad. La recuperación de los recursos generados por concepto de plusvalía urbana, permitirían los entes encargados de la planificación urbana y a la –futura- autoridad de planificación Metropolitana, subsidiar la política de vivienda social por medio de la construcción de proyectos para este fin, en zonas centrales de la metrópoli.

Por otro lado, los objetivos mencionados desde el ámbito de desarrollo económico, advierten la necesidad de una gestión público – privada de la política urbana, donde sea posible la internalización de las externalidades que derivan de la densificación y de la construcción de proyectos inmobiliarios, así como la aplicación de mecanismos de contraprestación de cargas y beneficios urbanos.

6.1.2 Captura de plusvalías generadas por el Metro por vía del desarrollo inmobiliario en Santiago

La localización de inmuebles, particularmente aquellos destinados a uso residencial, incide directamente en los costos de transporte que deben asumir los usuarios para efectuar sus traslados hacia lugares de estudio, trabajo, consumo y entretenimiento. De acuerdo con Agostini & Palmucci (2008:105), las características de una vivienda y la facilidad para acceder desde esta, a bienes y servicios de la ciudad, donde se incluyen las redes de transporte público, son factores que se reflejan en su mayor precio de mercado, representado un mayor valor. En palabras de los autores, el “diferencial de precios se debe, principalmente, a los menores costos de transporte hacia los principales

mercados laborales y comerciales de una ciudad”. Los autores, indican que de acuerdo con las predicciones de la teoría de bienes públicos, los beneficios derivados de la cercana localización a servicios públicos de transporte, son capitalizados en el entorno, destacando que esta capitalización no es homogénea y depende, tanto de la distancia a la facilidad de transporte, como de las diferentes valoraciones que tienen los habitantes sobre las distintas características del servicio (Agostini & Palmucci, 2008).

En la ciudad de Santiago, la red de Metro constituye la inversión en infraestructura de transporte público más relevante, contando en la actualidad con seis líneas en funcionamiento, una línea en construcción, una línea proyectada y una línea con extensión proyectada. López & Sanhueza (2017), destacan que además de los impactos de la red de Metro sobre la optimización de las condiciones de conectividad de los usuarios y la disminución de los tiempos de viaje, el Metro de Santiago se presenta como el “principal factor generador de valorización de ganancia inmobiliaria en la ciudad”. Según los autores, esta ganancia se acentúa en la medida en que los proyectos inmobiliarios se localizan a una distancia de un kilómetro a la redonda de las estaciones; radio en el que los proyectos inmobiliarios son vendidos a mayor precio. No obstante, los desarrolladores no pagan un valor proporcionalmente más alto por el suelo donde emplazan sus edificios.

Como describen López & Sanhueza (2017), las empresas inmobiliarias, donde también se incluyen inversionistas, financistas, bancos y fondos de inversión asociados, capturan casi en su totalidad, las plusvalías que se generan por la capitalización de la localización de sus proyectos en torno a la red de Metro, en un proceso iniciado por la compra y explotación del suelo cercano a las estaciones, mediante la construcción en altura y posterior venta de viviendas y

oficinas a precios elevados. La fijación de un alto precio de venta, apoyada por la cercanía a bienes públicos, genera ganancias a sus inversores sin que se exija por parte del Estado, el retorno total o parcial de la valorización impulsada por su acción.

Si bien, el Metro es reconocido como la inversión pública que genera mayor valorización, y los predios cercanos a su red son vistos como atractivos para el desarrollo inmobiliario, la flexibilidad normativa contenida en planes reguladores comunales, representa otro foco de atracción para proyectos de densificación urbana. En casos donde estas dos condiciones confluyen (cercanía a red de Metro y norma urbana flexible), la proliferación de construcciones en altura y la subsiguiente capitalización de acciones ligadas al ejercicio público de la planificación y apropiación de plusvalías urbanas, son inminentes.

6.1.2.1 Distribución geográfica de los permisos de construcción y su relación con la red de Metro construida

Los datos graficados en las siguientes figuras son tomados de la base de datos INE 2017 donde constan los permisos de edificación por comuna, según uso y altura (número de pisos), dando como resultado la distribución de proyectos de densificación en la ciudad, con especial énfasis en aquellos localizados en el área de influencia directa de la red de Metro (trazado y estaciones). Como es posible observar en la siguiente figura 1, el área de influencia de las estaciones de Metro, acoge la mayoría de licencias de construcción, evidenciando en el territorio la preferencia por los suelos cercanos a la red de transporte público para construir proyectos de vivienda en altura.

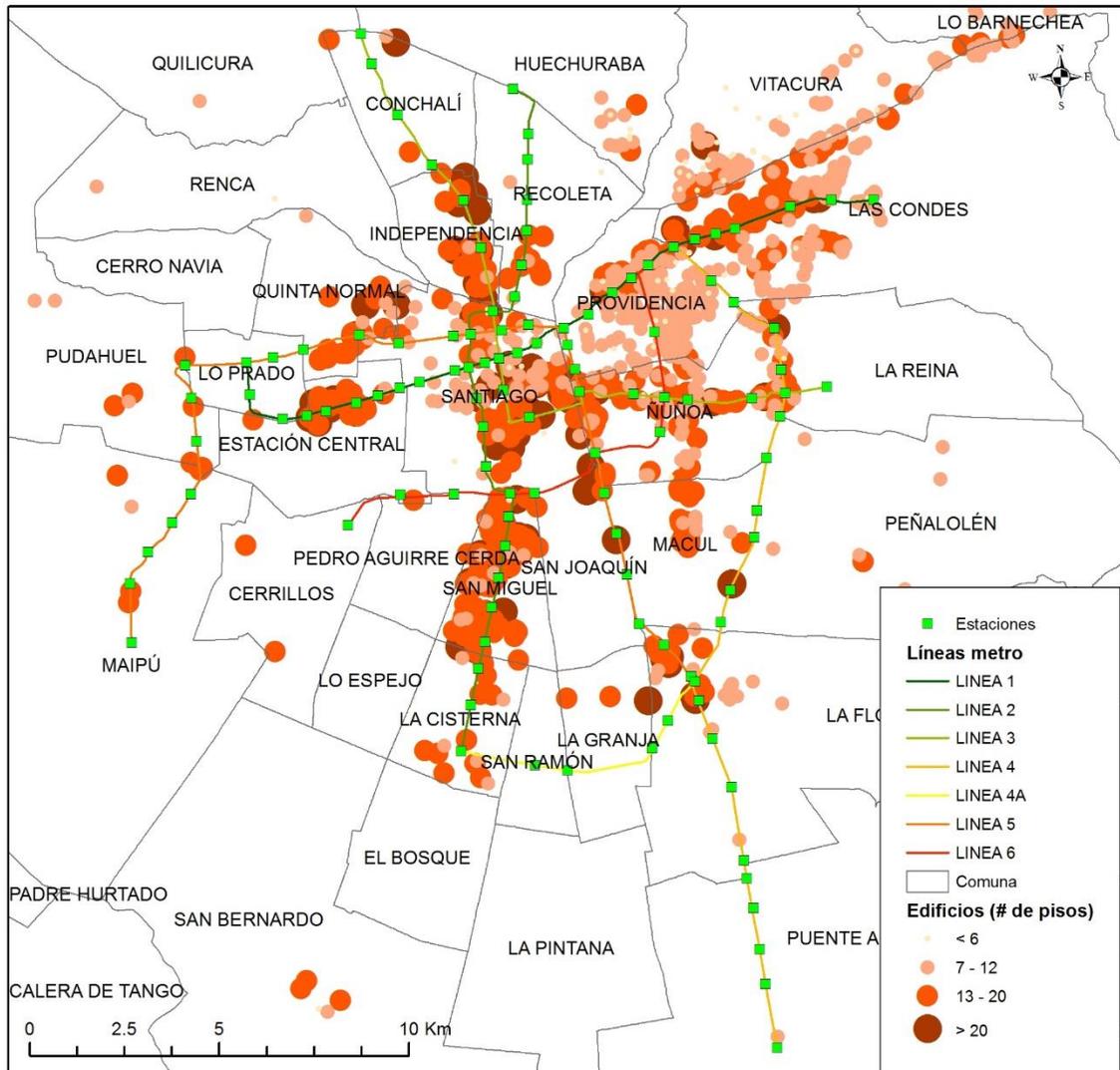


Figura 1. Localización de permisos de edificación para uso residencial, años 2010 – 2016.
Edificios de más de 6 pisos

Fuente. Elaboración propia con datos georreferenciados de permisos de edificación INE, 2017

6.1.2.2 Estado del arte: valorización del suelo por efecto del anuncio y construcción del Metro de Santiago y

La capitalización por anuncio y construcción de la red de Metro por parte de empresas inmobiliarias, se analiza teniendo como base los datos proporcionados

por investigaciones de tipo cuantitativo previamente estudiadas y seleccionadas. Este análisis hace parte de los objetivos específicos de la investigación donde se busca “analizar el proceso de generación de plusvalía por construcción y anuncio de proyecto del Metro de Santiago y los factores que pueden limitar su recuperación y redistribución” (Objetivo específico 4). En este acápite presenta a manera de síntesis, los hallazgos producto del análisis de cinco fuentes secundarias cuantitativas producidos entre los años 2014 y 2017 (tabla 3) El análisis detallado de las fuentes consultadas, puede ser consultado en el anexo 5.

A continuación se presentan comparativamente los datos extraídos y analizados de las investigaciones enunciadas en la tabla 3. Esta herramienta, permitió seleccionar de las fuentes bibliográficas disponibles, los datos complementarios o contrastantes. Estos, se emplearon para respaldar la hipótesis, en el sentido de la valorización que crea el Estado con las intervenciones urbanas que financia, y de las que, por debilidad de los IPT y ausencia de instrumentos de gestión, no efectúa el retorno de las plusvalías urbanas para la comunidad.

Tabla 13. Fuentes secundarias cuantitativas consultadas. Tabla comparativa aspectos principales analizados.

Ficha resumen en anexo	Datos			Resultados	Utilización de los datos	
	Fuentes	Tipo	Años		Pro	Contra
F-01	Consultora inmobiliaria Transsa	Tasaciones de inmuebles de uso habitacional	2007 - 2016	<ul style="list-style-type: none"> - Efectos máximos y medios -14,3% y -3,5% en trazado de tren o Metro en superficie o elevado. - Para las estaciones de Metro, variación entre 9,4% y 4,3% 	Muestra variaciones de precio de vivienda determinado por la cercanía a "amenities" incluyendo trazado y estaciones de Metro	No hace diferencia entre valores antes de la construcción de la "amenities" y posterior a la construcción. No aborda variaciones en el valor del suelo
F-02	Base de datos Inciti	Transacciones de compra y venta de viviendas	2008 - 2014	<ul style="list-style-type: none"> - Departamentos cercanos a la estación aumentan en promedio un 15,3%. - Departamentos a distancia media de las estaciones, aumentan su valor en promedio un 12,6%. - Departamentos más lejanos a la estación aumentan en los precios, pero el aumento en el valor promedio es mucho menor, de tan solo un 2,5%. - Tras el anuncio de construcción las viviendas aumentaron su valor en 159 U.F. más un aumento de 70 U.F. por año. 	Muestra la variación en el precio de departamentos construidos (proyectos inmobiliarios) después del anuncio de la línea 3 en 2010	No aporta datos sobre valores de terrenos o casas que puedan dar una idea de la variación en los precios del suelo y así determinar cuánto de este aumento por motivo Metro fue capturado por el propietario del suelo

				<ul style="list-style-type: none"> - El modelo general muestra que no existe relación estadísticamente significativa entre la distancia a la estación y el precio de las viviendas. 		
F-03	<p>Informes de tasación de 6 bancos.</p> <p>Informes de tasación Valuaciones S.A.</p>	<p>Tasaciones de propiedades de uso habitacional</p>	2013	<ul style="list-style-type: none"> - El Índice de la Plusvalía, expresa una magnitud para cada predio e indica cuanto más valor acumulado tiene tal predio. - El método relaciona variables del hábitat residencial, como un valor de uso, a un factor uf/m^2 de predio, siendo este un valor de cambio. El factor uf/m^2 dependiente agrupa los valores de la ciudad en el predio y que son constitutivos de su precio. 	<p>Contiene observaciones y trabajo de campo. Construye un índice de plusvalía (factor dependiente del suelo urbano)</p>	<p>No toma el caso Metro como generador de plusvalía.</p> <p>No muestra la variación en precios.</p> <p>No aporta datos de transacciones, solo tasaciones.</p> <p>Las conclusiones no son expresadas en datos cuantitativos, entonces no queda claro cuál es la cantidad o porcentaje o valor asociado a las plusvalías que la</p>

						investigación identifica.
F-04	Consultoría inmobiliaria Transsa	Tasaciones de inmuebles de todos los usos (total 7,000)	2009 - 2011 (antes de anuncio) 2011 - 2014 (después de anuncio)	<ul style="list-style-type: none"> - Para el uso habitacional, el anuncio genera una plusvalía del 21% en las áreas de influencia de estaciones y de un 20% en las áreas entre estaciones. - En el caso del comercio la plusvalía de la estación es mucho más notoria, ya que estos usos pagan más por el suelo y tienden a privilegiar la proximidad con la estación para capturar el flujo de población flotante, que es clave en la venta del retail. Por ello el impacto de una línea es mucho más relevante en el precio. 	<p>Registra tasaciones antes y después del anuncio de proyecto.</p> <p>Indicador UF / M2 ((Valor Total UF del bien raíz, dividido por Superficie construida)</p> <p>Indicador UF/m2 Terreno (Valor Total UF bien raíz, dividido por</p>	No hace referencia a la renta inmobiliaria.

				<ul style="list-style-type: none"> - Los aumentos de valor son significativos alcanzando un 27% en las áreas de influencia directa (300 Metros) sin líneas existentes y de un 14% en aquellas que ya tienen estaciones de Metro operativas. - El promedio entrega una plusvalía de 21% para el área de influencia de 300 Metros y de 22% para el área de influencia de 600 Metros. 	<p>Superficie de Terreno).</p> <p>El resultado (plusvalía 21% en cercanía Metro) es similar a la presentada por López & Sanhueza (2017).</p>	
F-05	CBR	Transacciones efectuadas entre el año 2008 y el 2011 en el Gran Santiago	2008 – 2011	<ul style="list-style-type: none"> - Esfuerzos públicos en inversión de transporte valorizan en un 25% la ganancia inmobiliaria. - Incrementos de cada punto de Constructibilidad en Planes Reguladores valorizan en 5,5% la ganancia inmobiliaria. - Para la comuna de Santiago Centro solamente, la valorización generada por el Metro llegó a un 48% de la ganancia de las empresas inmobiliarias. Para la comuna de Las Condes, la valorización generada por el Metro es de 52,7%. Mientras tanto, para la comuna de Providencia, la valorización es de “solo” un 19,7%, explicable por el 	<p>Aporta dato valor del suelo</p> <p>Aporta cuantificación de R1 y R2</p> <p>Diferencia entre la renta apropiada por el propietario del suelo y el desarrollador inmobiliario</p>	
	SII	Información respecto a todas las propiedades existentes en Santiago por año de construcción				

		n (número de edificios y número de departamentos construidos por manzana y sus superficies)		<p>estricto control de la constructibilidad que tiene toda la comuna.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Valorizaciones inmobiliarias muy altas ocurren también en los alrededores de la Línea 4a del Metro, principalmente en las comunas de La Cisterna, La Granja y La Florida, con un 22,2% de valorización. - La valorización que les genera la existencia del Metro a los propietarios de suelo particulares, es de solo un 5,5%. Esto va en contra de la creencia vulgar de que los propietarios de suelo son los principales beneficiarios de la instalación de la red de Metro en sus barrios, siendo que los verdaderos beneficiarios son las empresas inmobiliarias. 		
	CIT	Datos georreferenciados				

Fuente. Elaboración propia con base en Carpio (2014), Transsa & Atisba (2014), Rivas (2015), López & Sanhueza (2017) y Vega (2017)

- Conclusiones derivadas del estudio de fuentes secundarias cuantitativas

Los resultados derivados del análisis comparado de las fuentes secundarias mencionadas aporta conclusiones que permiten respaldar la hipótesis de que la capitalización de la inversión estatal aplicada a la construcción y ampliación de la red de Metro, es capturada por agentes inmobiliarios privados mediante la construcción de vivienda en altura y de otros usos complementarios, como comercio y oficinas, generando a razón de su localización, amplios márgenes ganancia o plusvalía que no retornan al Estado.

De acuerdo con Vega (2017), los efectos máximos y medios de amenidades urbanas en Santiago, como el trazado de Metro en superficie o elevado, reporta una variación máxima y media de -14,3% y -3,5% respectivamente, situación que cambia cuando se observa la variación máxima y media de 19,4% y 4,3% asociada a estaciones de la red de Metro. Este porcentaje máximo de variación, es cercano al estimado por López & Sanhueza (2017) quienes establecen un aumento en la valorización de inmuebles y una ganancia inmobiliaria del 25% derivada de la materialización de esfuerzos públicos en inversión de transporte. Por otro lado, Transsa & Atisba (2014) encuentran un promedio de captación de plusvalía 21% y 22% para áreas de influencia de estaciones de Metro entre los 300 y 600 metros de distancia respectivamente. Los tres estudios, comprueban que la plusvalía generada por acción del Metro como amenidad urbana, va desde los 19,4% a los 25%, dependiendo en su variación, de la distancia entre la estación y el inmueble. La renta potencial en estas zonas, las hace atractivas para el desarrollo inmobiliario, quien colma las áreas cercanas a la red de Metro en espera de capitalizar la plusvalía que le genera, mediante la construcción de vivienda en altura,

Para López & Sanhueza (2017), las líneas de Metro 1, 2, 4, y 5, en funcionamiento para los años de los datos empleados por el estudio (2008-2011), aumentan significativamente la valorización del suelo representando ganancias inmobiliarias diferentes por comuna. Esta valorización del suelo varía entre los 19,7% para Providencia, un 22% para las comunas de La Cisterna, La Granja y La Florida, un 48% para Santiago Centro y un 52% para la comuna de Las Condes. No obstante, la valorización que genera el funcionamiento del Metro a los propietarios originales del suelo es de solo un 5,5%. Los autores plantean que estos porcentajes de valorización extraídos de operaciones de compraventa, contradicen la noción de que el propietario original en persona natural, es el principal capitalizador de la instalación de la red de Metro, pues las ganancias inmobiliarias derivadas de la explotación del suelo a razón de su localización y potencial de constructibilidad, son significativamente mayores y solo son capturadas por agentes inmobiliarios privados.

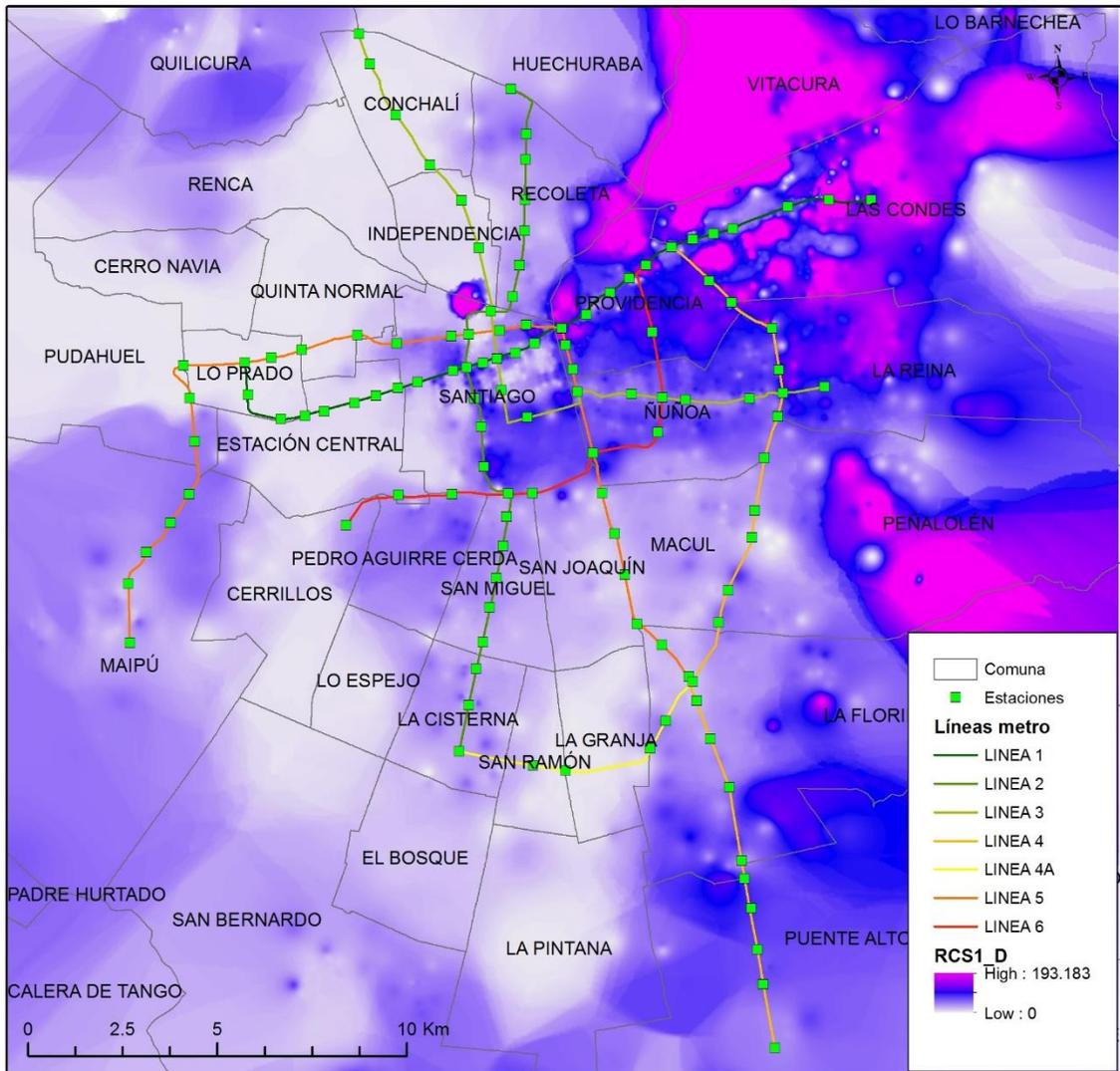


Figura 2. Renta percibida por propietarios originales

Fuente. Elaboración propia con datos georreferenciados de López & Sanhueza (2017)

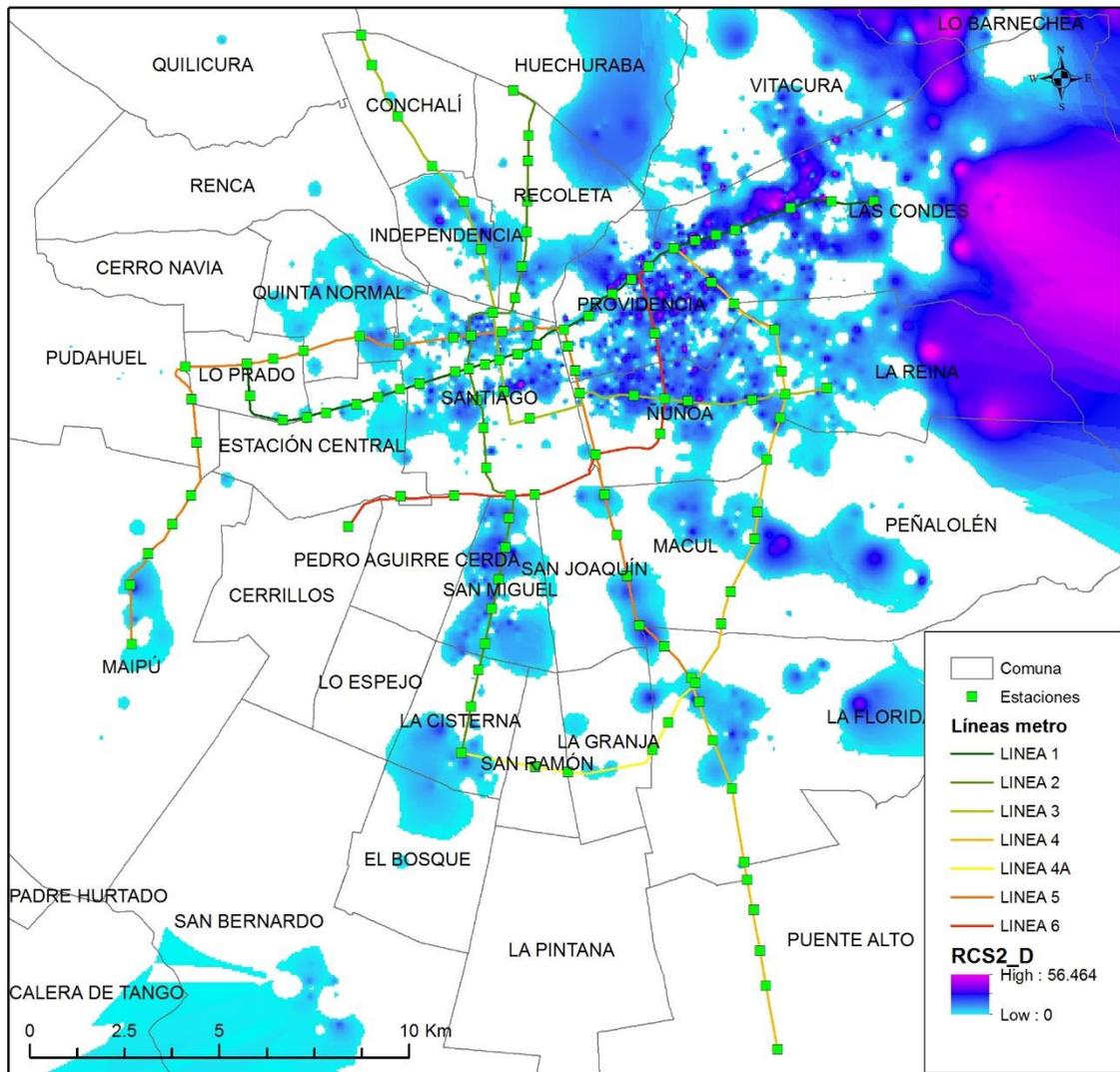


Figura 3. Renta percibida por desarrolladores inmobiliarios

Fuente. Elaboración propia con datos georreferenciados de López & Sanhueza (2017)

Por otra lado, Transsa & Atisba (2014), en un ejercicio realizado en el área de influencia de las líneas de Metro proyectadas y en construcción a la fecha del estudio (líneas 3 y 6), formulan que el anuncio del proyecto de construcción del Metro, produce una plusvalía que varía en función del uso que se instale. Así, para el uso habitacional, el anuncio genera una plusvalía del 21% en las áreas

de influencia directa de estaciones (300 metros) y de un 20% en los tramos comprendidos entre estaciones. Para los usos comerciales, la plusvalía que se genera en inmediaciones de las estaciones de Metro es más notoria, pues “estos usos pagan más por el suelo y tienden a privilegiar la proximidad con la estación para capturar el flujo de población flotante, que es clave en la venta del retail.” Los aumentos de valor reportados para usos comerciales alcanzan un 27% en las áreas de influencia directa (300 metros).

El estudio de las investigaciones seleccionadas deja ver que existen dos ámbitos de la capitalización de la localización de la red de Metro:

- El primero corresponde a la capitalización por parte de un propietario original, que en la mayoría de casos es una persona natural, que no ha ejecutado la norma urbanística de su predio y cuya valorización se ve registrada en el avalúo catastral efectuado por el Servicio de Impuestos Internos para el cobro del impuesto territorial. De ser perfeccionado, este impuesto actuaría en este escenario específico como captador parcial y proporcional de plusvalía.
- El segundo ámbito corresponde a la capitalización que realiza el sector inmobiliario en una etapa posterior a la adquisición del precio. En este punto, se construye el aprovechamiento máximo que dicta la norma urbanística para el predio específico, generando unidades de vivienda, comercio y/o servicios que son vendidas en un precio máximo fijado por el mercado y que representa una enorme ganancia para el operador inmobiliario. Actualmente, se cuenta con la Ley de Aportes al espacio público para lograr una mitigación de las externalidades producidas por los proyectos de densificación en una comuna, pero esta mitigación está lejos de tratarse de una recuperación de plusvalía. Por esta razón, es relevante formular mecanismos que logren recuperar parcialmente las ganancias

inmobiliarias generadas por una combinación entre las normas urbanísticas contenidas en los PRC, que promueven máximos aprovechamientos del suelo urbano y la construcción de obras públicas de infraestructura de transporte que viabiliza esta densificación.

7 LA RECUPERACION Y REDISTRIBUCION DE LA PLUSVALIA COMO UN EJERCICIO DE PLANIFICACION Y GESTION MULTIESCALAR: CONCLUSIONES

Las conclusiones refieren a cuatro aspectos de la recuperación de plusvalías, asociados a escalas diferentes de actuación y que guardan concordancia con los objetivos específicos de la investigación: (1) la formación de las rentas del suelo y la recuperación de plusvalías urbanas en general y los antecedentes de esta recuperación en América Latina; (2) las condiciones históricas, jurídicas y económicas que han posibilitado la implementación de los instrumentos de recuperación de plusvalía en Bogotá y Santiago; (3) las barreras que condicionan posibles acciones de recuperación de plusvalías urbanas en Santiago; (4) la influencia de la construcción y anuncio de proyecto del Metro de Santiago en la formación de rentas del suelo y la posibilidad de su recuperación.

A continuación, se formulan y profundizan tres planteamientos, que estructuran la hipótesis y las conclusiones expuestas por la investigación, donde esta queda demostrada. El primero de ellos es uno de orden teórico, relacionado con la producción, capitalización y recuperación de plusvalía en América Latina; el segundo, asociado al desbalance entre las acciones de recuperación y redistribución de los instrumentos de recuperación de plusvalía; el tercero, el riesgo de inducción de efectos regresivos derivados del alcance territorial de los instrumentos. El segundo y tercer planteamiento están estrechamente relacionados como causa y efecto. Los tres planteamientos son aquellos que se consideran más importantes en la discusión y práctica sobre la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías. Lo último, el esbozo de futuras líneas de investigación.

El primer planteamiento es que en América Latina, la recuperación de plusvalía posibilitada por la valorización del suelo a través de la acción planificadora del Estado, es aprovechada por **agentes privados quienes capitalizan las ventajas normativas e infraestructura instalada**, a cambio de escasas obligaciones que implicarían el retorno de las plusvalías a la comunidad. La red de Metro de Santiago, constituye la inversión en infraestructura de transporte público más relevante, generando la plusvalía que es capitalizada en su totalidad por dos tipos de agentes privados: el primero, que corresponde al propietario original, que no ha ejecutado al máximo la norma urbanística que le corresponde y a quien la valorización se le registra en el avalúo catastral. De ser perfeccionado el Impuesto Territorial, este, actuaría como captador parcial y proporcional de plusvalía. El segundo agente capitalizador, es el desarrollador inmobiliario quien construye el aprovechamiento máximo que dicta la norma, generando unidades de vivienda, comercio y/o servicios que son vendidas en un precio máximo fijado por el mercado y que representa una enorme ganancia. Actualmente, la Ley de Aportes al Espacio Público pretende exigir a este desarrollador, el pago de aportes y la internalización de las externalidades producidas por la densificación.

¿Es al desarrollador urbano a quien debe cobrarse la plusvalía? el proceso de formación de las plusvalías urbanas se compone por la valorización del suelo en función de su localización, aprovechamientos potenciales en cumplimiento de la normativa y acceso a bienes urbanos. Los bienes urbanos, de carácter colectivo por definición, son materializados, expandidos, renovados y mantenidos con recursos que gestiona el Estado y que representan el esfuerzo de la comunidad en general. Contrariamente, las rentas generadas colectivamente, son apropiadas por privados que realizan el mayor y mejor aprovechamiento de la normativa otorgada. Este agente inmobiliario, además de detentar la propiedad jurídica del suelo, se apropia de los valores adicionales del suelo, y por tanto, es a quien debería dirigirse la aplicación de instrumentos de recuperación de

plusvalía de mayor envergadura y con mayor posibilidad de movilización de recursos. Por esta razón, deben ser implementados instrumentos que recuperen una porción de las ganancias inmobiliarias generadas por la combinación entre las normas urbanísticas y la construcción de obras públicas que viabilizan la densificación.

El segundo planteamiento, hace eco de lo analizado en los contextos colombiano y chileno, afirmando que en el último, ***existe un desbalance entre las dos acciones (recuperación y redistribución)*** que componen el proceso de recuperación de plusvalía. La acción de recuperación agrupa como práctica, los instrumentos formulados para ello, como son impuestos, tasas, contribuciones y regulaciones. Sin embargo, no existen instrumentos expresamente dedicados a la redistribución equitativa de los recursos recuperados, propiciando el desbalance. En ese sentido, la recuperación de la plusvalía se cumple, pero el efecto redistributivo no se evidencia.

El estudio del caso colombiano, con énfasis en la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías en Bogotá, da cuenta de diferentes niveles de la recuperación y redistribución de las plusvalías urbanas y de la articulación que existe entre los instrumentos de planificación territorial. Se reconoce en el proceso colombiano y bogotano, la aplicación de una amplia gama de herramientas para el reparto de cargas y beneficios donde cada nivel implementado contiene instrumentos, competencias y actores específicos. Para una mayor comprensión de la relación entre escalas e instrumentos (tabla 10).

Tabla 14. Escalas de reparto y herramientas de reparto de cargas y beneficios aplicadas en Bogotá, Colombia.

Escala de reparto	Instrumentos de planificación territorial	Acciones de las herramientas de reparto de cargas & beneficios en las diferentes escalas		
		Participación en plusvalía	Contribución por valoración	Asignación Interna de cargas y beneficios
Ciudad	Plan de Ordenamiento Territorial. Planes maestros sectoriales	Inversión en infraestructuras y habilitación de suelos para la urbanización.	Cobro e inversión por beneficio general	---
Comuna / Zona	Planes zonales (asimilables al PRC)	Generación por beneficios urbanísticos. Inversiones prioritarias	Cobro e inversión por beneficio zonal	Reparto de cargas y beneficios entre planes parciales
Local / barrial	Planes parciales. Construcción individual	Generación por beneficios urbanísticos (normativa). Inversión en vivienda social prioritaria	Cobro e inversión por beneficio local y en sectores específicos	Reparto de cargas y beneficios entre unidades de gestión. Entrega de cesiones y de aportes adicionales

Fuente. Elaboración propia con base en entrevista a Carmenza Saldías.

No obstante, la formulación de herramientas de reparto de cargas y beneficios y de la tradición casi ininterrumpida del cobro de la contribución por valorización, que data de principios del siglo XX, en Colombia, la implementación del instrumento de *Participación en plusvalías*, que encuentra su sustento jurídico en la Ley 388 de 1997, ha sido incompleta. A 20 años de la promulgación de la ley, son pocos los municipios que cuentan con instrumentos locales para realizar una recuperación de las plusvalías, siendo Bogotá la ciudad más avanzada en esta materia. Medellín ha optado por la aplicación de formas más expeditas de recuperación de plusvalía como son la contribución por valorización por mejoras, el reparto de cargas y beneficios en planes parciales y el pago individual de

obligaciones urbanísticas. En este sentido, la plusvalía se recupera, y se reinvierte localmente, pero no se redistribuye a escala de ciudad.

El desbalance entre la recuperación y redistribución de la plusvalía recuperada, origina el tercer planteamiento que expone que ***instrumentos concebidos como equitativos, comportan efectos regresivos en el territorio***. La plusvalía recuperada se reinvierte en obras y mejoras públicas. La cuestión de cómo se redistribuyen los recursos, puede, en muchos casos, desencadenar efectos regresivos, al localizar las inversiones en el mismo lugar donde fueron generadas. Así, el ciclo regresivo de la recuperación de plusvalía queda compuesto por la valorización, la recuperación, la distribución de los recursos y la revalorización de la zona que los recibe. Este comportamiento de los instrumentos de recuperación de plusvalía es contrario a su principio ético de equidad redistributiva convirtiéndolos en mecanismos perversos que acentúan la brecha en el desarrollo urbano entre zonas dotadas y con alta renta y zonas con déficit crónico en la misma ciudad.

Los efectos regresivos se deben al uso de los instrumentos de recuperación de plusvalía, como simples facilitadores de la política urbana municipal desarticulada de los instrumentos de planificación. En Bogotá, esta problemática se abordó como un ejercicio normativo multiescalar entre la planificación y la gestión urbana. La investigación expone que no existe un solo tipo de instrumento de recuperación de plusvalía y que esta diversidad, la componen instrumentos de tipo impositivo y regulatorio complementarios entre sí, con diferentes alcances y temporalidades. Esta afirmación es clave para explicar más adelante, por qué la investigación considera a la Ley de Aportes al Espacio Público (Chile), en su componente de aportes, como recuperación de plusvalía.

¿Cuáles son los factores ligados a la formación y recuperación de las plusvalías urbanas que deben ser considerados en una eventual aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalías con efectos progresivos redistributivos de los beneficios urbanos, para el caso de Chile?

En Chile, las recientes discusiones en torno a la recuperación de plusvalía se han centrado en la promulgación de una nueva Ley de Aportes al Espacio Público y el proyecto de Ley de Transparencia del Mercado de Suelos. Estas nuevas leyes son vistas por los expertos entrevistados como avances para la recuperación de plusvalías urbanas apropiadas principalmente por agentes inmobiliarios. Sin embargo, no todos los entrevistados coinciden en que se trate de los mejores mecanismos. La Ley de aportes al espacio público se formula como mecanismo de mitigación de las externalidades ocasionadas por proyectos de densificación, requiriendo la realización de aportes en suelo o en dinero en la comuna donde localiza su proyecto. Se trata de la internalización de las externalidades provocadas por la construcción en altura. Si bien las exacciones y el pago en dinero representan una forma de recuperación de plusvalía, expertos consultados argumentan que el bajo porcentaje de aporte obligado y la disposición de los recursos en una relación de 70% para infraestructura de movilidad y 30% para obras de espacio público, convierten, como consecuencia del desbalance del instrumento, en un mecanismo de mitigación. Sin embargo, y de acuerdo con el marco teórico que analiza esta tesis, se reconoce al componente de aportes de la ley, como recuperación de plusvalía enmarcada en instrumentos regulatorios de tipo *aportación urbanística o contrapartida por derechos de construcción*.

Un atenuante de esta recuperación, se inscribe en su reducido alcance redistributivo, circunscrito a la intercomuna. La gestión de los aportes a nivel comunal, significa que la inversión de estos se realiza en la misma comuna donde

fueron generados, cumpliendo el ciclo regresivo de la recuperación de plusvalías. Las comunas que tengan un intenso desarrollo inmobiliario, es decir, las de mejor dotación y localización, son las llamadas a recaudar los aportes y reinvertirlos al interior de la misma unidad administrativa, efectuando mejoras en la red vial y en el espacio público y generando con esto, revalorización. Pero, ¿Qué pasa con las comunas que no cuentan desarrollo inmobiliario? Es posible que las comunas pericentrales vean en la aplicación de la Ley de aportes la posibilidad de aumentar el ingreso municipal para financiar obras públicas y patrocinen la flexibilización de sus normas urbanísticas para propiciar la llegada del desarrollo inmobiliario que posibilita la activación del proceso de recaudo e inversión de los aportes. Y, ¿qué pasa con aquellas comunas que no son atractivas para el desarrollo inmobiliario, por su localización o falta de dotación de bienes públicos? Pues estas no participan en el recaudo directo de los aportes. La Ley de aportes, pese a significar un avance para la internalización de las externalidades que genera la construcción en altura, corre el riesgo de convertirse en un mecanismo regresivo que acentúe las diferencias e inequidades dotacionales entre zonas de la misma ciudad. Esta investigación considera que esta Ley sienta un precedente para la participación del Estado en las plusvalías apropiadas por el sector inmobiliario en Chile, pero no es un instrumento para su recuperación, ya que no se basa en la valorización del suelo y el impacto de su aplicación local posibilita efectos regresivos.

La Ley de transparencia en el mercado del suelo, actualmente en trámite, pretende gravar los incrementos en el valor del suelo originados en la planificación urbana, más exactamente, en la modificación del límite urbano y la recalificación de suelo de rural a urbano. Su recaudo y gestión son también de escala comunal, lo que deja un gran número de comunas que por su situación

geográfica, al no compartir límites con el suelo rural, no pueden participar de los recursos que se generan en su aplicación.

El alcance comunal de las leyes mencionadas, en el sentido del recaudo y la reinversión, no es equitativa a escala de ciudad, donde quedan aún comunas que por su localización y dotación deficitaria no pueden capitalizar para beneficio común, los recursos que por medio de la instrumentalización de estas leyes, se pretenden recuperar. En el sentido de lo anterior, se comprueba la hipótesis planteada de que los recursos capturados se proyectan como reinversión en las zonas que los generan, produciendo su revalorización y acentuando la brecha entre zonas equipadas y zonas deficitarias de la misma ciudad.

El desarrollo de la investigación, propone una línea de investigación futura, que puede emplear los insumos desarrollados en el análisis de la recuperación de plusvalía en Bogotá, y que además, considera de urgente aplicación en el contexto chileno de la planificación: ***La recuperación de plusvalía implementada en Chile para favorecer políticas de integración social.*** Como se ha afirmado a lo largo del documento, la planificación urbana en Chile carece de instrumentos de gestión diversos que le permitan abordar los retos del desarrollo urbano con mayor creatividad y eficiencia. El caso bogotano describe la implementación de una política de construcción de vivienda social en predios centrales a través de la superposición de instrumentos de gestión como: participación en plusvalía, anuncio de proyecto, reajuste de tierras, plan parcial y porcentajes obligatorios de vivienda de interés social.

8 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuerdo Distrital 642 de 2016 “Por el cual se autoriza al Alcalde Mayor en representación del Distrito Capital para participar, conjuntamente con otras entidades descentralizadas del orden Distrital, en la constitución de la Empresa Metro de Bogotá S.A., se modifican parcialmente los Acuerdos Distritales 118 de 2003 y 257 de 2006, se autorizan compromisos presupuestales y se dictan otras disposiciones en relación con el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá”

Agostini, A. & Palmucci, G. (2008). “Capitalización Heterogénea de un Bien Semipúblico: El Metro de Santiago” Cuadernos de Economía, 45(105-128). Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

Almonacid, J. (2014). “Lógicas contemporáneas de la segregación residencial en tres casos representativos de Bogotá D.C”. Tesis presentada para obtener el grado académico en Magíster en Geografía. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.

Amborski, D. & Smolka M. O. (2003). “Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana”. Revista Eure Vol. XXIX, Nº 88 (pp. 55-77).

Arnaudo, F. (2013). “Teoría de la plusvalía en Marx”. Revista Cultura Económica, Nº. 86 (pp. 43-49). Argentina

Arriagada, C. & Simioni, D. (2002). “Dinámica de valorización del suelo en el área Metropolitana del Gran Santiago: desafíos del financiamiento urbano”. Lincoln Institute of Land Policy, Research Report. Santiago, Chile

Blanco, A.; Moreno, N.; Vetter, D. & Vetter, M. (2016): "El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de proyectos urbanos: consideraciones metodológicas y casos prácticos". Banco Interamericano de Desarrollo –BID-.

Blanco, A.; Fretes, V. & Muñoz, A. (2016). "Expandiendo el uso de la valorización del suelo La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo –BID-.

Borrero, O & Smolka, M. (2014). "La contribución de valorización o mejoras en la experiencia Colombiana: Revisitando prejuicios" en Furtado, F., & Smolka M. (Eds.), *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina* (pp. 23-29).

Cáceres, G. & Sabatini, F. (2001). "Santiago de Chile: la recuperación de plusvalías puesta en perspectiva histórica" en Furtado, F., & Smolka M. O. (Eds.), *Recuperación de plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano* (pp. 121-148).

Canestraro, M.L.; Guardia, C. & Layús, E. (2014). "Discusiones en torno a la recuperación de plusvalías urbanas: análisis de instrumentos en el Municipio de General Pueyrredón ". *Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales Pampa* Nº 10, 131-158. Santa Fe, Argentina.

Centro de Estudios Urbanos y Regionales –CEUR- (2002): "Recuperación de Plusvalías Urbanas: Aspectos conceptuales y gama de instrumentos" Programa Rosario Hábitat. Rosario, Argentina.

Cordero, E. (2015). "Naturaleza, contenido y principios del derecho urbanístico chileno". *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*. Año 22 - Nº 2, 93-138.

Cortes, P., García, G. y Torres, P. (2015) “Hacia una lectura democrática del derecho de propiedad en la Constitución chilena”, en *Revista Derecho y Crítica Social* 1(2), 317-373.

Figueras, A. & Moreno, H. (2008). “La renta de la tierra en el pensamiento de J. S. Mill y H. George” *Revista Actualidad Económica*. Vol. 18, Nº 66 (pp. 25-40). Córdoba, Argentina.

Furtado, F., & Smolka M. O. (2001). “Recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata?” en Furtado, F., & Smolka M. O. (Eds.), *Recuperación de plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano* (pp. 13-41).

Furtado, F. (2000). “Reformulación de las políticas de recuperación de plusvalías en América Latina” en Mullahy L. & Smolka M. Eds. (2007), *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (pp. 229-235). Lincoln Institute of Land Policy.

Furtado, F., & Smolka M. O. (2001). “Lecciones aprendidas de la experiencia de América Latina con la recuperación de plusvalías” en Mullahy L. & Smolka M. Eds. (2007), *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (pp. 236-242). Lincoln Institute of Land Policy.

Furtado, F., & Smolka M. O. (2014). “Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina” Lincoln Institute of Land Policy.

Gasic, I. (2013). “Gentrificación en el pericentro Metropolitano del Gran Santiago: El rol de los gobiernos locales en la actividad inmobiliaria de renovación urbana y su efecto en el desplazamiento exclusionario de residentes en seis comunas pericentrales (2000-2012).” Tesis presentada para obtener el grado académico de Geógrafo. Universidad de Chile.

Gasic, I. (2016). "Efecto Caval: una lupa sobre las sociedades y capitales que operan en el mercado del suelo". Artículo publicado en página web Centro de Investigación Periodística, CIPER. Recuperado de <http://ciperchile.cl/2016/12/22/efecto-caval-una-lupa-sobre-las-sociedades-y-capitales-que-operan-en-el-mercado-del-suelo/>

George, H. (2004). " Progreso y Miseria. Indagación acerca de las causas de las crisis económicas y del aumento de la pobreza con el aumento de la riqueza. El remedio". Eumednet.

Gonzalez, R. (2017). "Las Contribuciones de Bienes Raíces: un impuesto al patrimonio al borde de la Constitución". Revista Observatorio Económico N° 115 (pp.6-7). Facultad de Economía y Negocios de la U. Alberto Hurtado. Santiago, Chile.

Gutiérrez, S. (2017). "Un Estado dependiente de Municipios-Modelo. Análisis a la complementariedad institucional Estado-Municipio para la edificación y urbanización de vivienda de interés social en el suelo de expansión de Medellín". Tesis presentada para obtener el grado académico en Magíster en Desarrollo Urbano. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales Pontificia Universidad Católica de Chile.

Henao, G. (2015). "Instrumentos para la recuperación de plusvalías en Bogotá". Revista digital Café de las Ciudades, año 4, N°35. Recuperado de http://www.cafedelasciudades.com.ar/economia_35_1.htm

Hernández, F. (2017). "La reestructuración del mercado inmobiliario en México. El uso de instrumentos de fomento para la captación de rentas del suelo en áreas centrales de la ciudad ". Tesis presentada para obtener el grado académico en

Maestro en Diseño y Estudios Urbanos. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. Ciudad de México, México.

Hernández, M. (2014). "Aporte obligatorio al espacio público: Cambios en la reglamentación y desafíos para el desarrollo inmobiliario". Actividad Formativa Equivalente a Tesis para obtener el grado académico en Magíster Dirección y administración de proyectos inmobiliarios. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Chile.

Instituto de Estudios Urbanos (2011). "Usme: Ciudad futuro". Revista Debates Gobierno Urbano N° 6 (pp.1-12). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C.

Ingram, G. (2011): "Recuperación de plusvalías – Práctica y perspectivas" en Mullahy L. & Smolka M. Eds. (2013), *Políticas de suelo urbano: Perspectivas internacionales para América Latina* (pp. 366-368). Lincoln Institute of Land Policy.

Jaramillo, S. (2001). "La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La Contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías" en Furtado, F., & Smolka M. (Eds.), *Recuperación de plusvalías en América Latina: alternativas para el desarrollo urbano* (pp. 71-98). Lincoln Institute of Land Policy.

Jaramillo, S. (2009). "Hacia una teoría de la renta del suelo urbano". Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.

López, E. (2008). "Destrucción creativa y explotación de brecha de renta: discutiendo la renovación urbana del peri-centro sur poniente de Santiago de Chile entre 1990 y 2005". Scripta Nova: Revista electrónica de Ciencias Sociales, Vol. 12, N° 270.

López, E. (2013). “Gentrificación en Chile: aportes conceptuales y evidencias para una discusión necesaria”. *Revista de Geografía Norte Grande*, N°56. (pp. 31-52).

López, E. (2014). “Neoliberalismo, regulación ad-hoc de suelo y gentrificación: el historial de la renovación urbana del sector Santa Isabel, Santiago”. *Revista de Geografía Norte Grande*, N°58 (pp.161-177).

López, E. (2015). Assessing exclusionary displacement through rent gap analysis in the high-rise redevelopment of Santiago, Chile, *Housing Studies*.

López, E. & Sanhueza, C. (2017). “Inmobiliarias: capturan la mayor plusvalía que genera el Metro, pero tributan muy poco”. Santiago, Chile. Recuperado de <http://ciperchile.cl/2017/07/26/inmobiliarias-capturan-la-mayor-plusvalia-que-genera-el-Metro-pero-tributan-muy-poco/>

López, E. & Sanhueza, C. (2017). “Valorización privada por aportes públicos en infraestructura y regulaciones de suelo: propuesta de cuantificación”. Estudio no publicado.

Maldonado, M. (2007) “Recuperación de plusvalías” en Mullahy L. & Smolka M. (Eds.), *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (pp. 197-200). Lincoln Institute of Land Policy.

Maldonado, M. (2017) “Banco de tierras y reajuste de terrenos: conceptos generales y reglamentación en algunos países de América Latina.” Guía para el ejercicio del Curso sobre Reajuste de Terrenos, movilización de plusvalías y vivienda social. Lincoln Institute of Land Policy.

Maldonado, M. & Smolka M. (2003). “Las plusvalías en beneficio de los pobres: el proyecto Usme en Bogotá, Colombia” en en Mullahy L. & Smolka M. Eds.

(2007), *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (pp. 250-254). Lincoln Institute of Land Policy.

Maldonado, M., Contreras, Y. & Rojas, L. (2016). "Política de vivienda y hábitat en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana: avances en la búsqueda de mayor integración socio-espacial". Mayor integración socio-espacial: La apuesta de la política de vivienda y hábitat del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016. Alcaldía Mayor de Bogotá, Colombia.

Mullahy L. & Smolka M. (2007). "Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina". Lincoln Institute of Land Policy.

Mullahy, L. & Smolka, M. (2014). "Políticas de suelo urbano Perspectivas internacionales para América Latina ". Lincoln Institute of Land Policy.

Orrego, C. (2017). "Reevalúo nacional de propiedades año 2018". Santiago, Chile. Recuperado de <http://www.asatch.cl/reavaluo-nacional-de-propiedades-ano-2018/>

Pérez, N. (sin fecha). "Economía política clásica y crítica de la economía política: la renta de la tierra de Ricardo a Marx". Recuperado de http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38604810/Perez_Trento_La_renta_de_la_tierra_de_Ricardo_a_Marx.pdf

Pontón, R. (2004). "La teoría del valor y el pensamiento de Sraffa". Revista Invenio, vol. 7, núm. 12, pp. 77-84. Rosario, Argentina

Ramos, J. (2001). "Henry George en la historia del pensamiento económico: razones para una revalorización". Revista Historia Agraria N°25 (pp.197-231).

Rave, B. & Rojas, M. (2014). "Reajuste de tierras en planes parciales en Colombia". en Furtado, F., & Smolka M. (Eds.), *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina* (pp. 153-159).

Razmilic, S. (2015). "Sobre el límite urbano, transparencia y mercado del suelo". Puntos de Referencia, Revista online N° 410. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.

Rivas, J. (2015). "Uso del método de precios hedónicos, para estimar variación en precios de viviendas producto de nuevas líneas de Metro". Tesis presentada para obtener el grado académico de Ingeniero Civil. Universidad de Chile, Santiago de Chile.

Saborido, M. (2006). "Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: provisión y mejoramiento de la vivienda". Documento de proyecto. CEPAL.

Sandroni, P. (2012). "Plusvalía urbana, fuente de financiamiento de infraestructura: la experiencia de Brasil y Colombia". Cámara Argentina de la Construcción. Buenos Aires, Argentina.

Smith, N. (2012). *La nueva frontera urbana: la ciudad revanchista y gentrificación. Traficantes de Sueños*. Madrid, España.

Smolka, M. (2013) *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Estados Unidos.

Transsa Consultores Inmobiliarios Ltda. & Atisba Estudios y Proyectos Urbanos (2014). "Plusvalía potencial por anuncio de líneas 3 y 6 del Metro". Estudio preparado para el diario El Mercurio, Santiago de Chile.

Trivelli, P. (2015) “El suelo urbano, fundamento del hábitat y los negocios”. Revista Igualdad y Democracia, N° 3. Santiago de Chile.

Trivelli, P. (2017) “Plusvalías urbanas: Potencial desaprovechado, experiencias históricas y realidad actual”. Presentación seminario "¿Quién se ha llevado mi queso?: Propiedad de plusvalías de intervenciones urbanas". CEDEUS. Santiago de Chile.

Vega, A. (2017) “Valoración de amenidades urbanas mediante precios hedónicos: el caso de Santiago de Chile”. Tesis presentada para obtener el grado académico en Magíster en Ciencias de la Ingeniería. Pontificia Universidad Católica, Santiago de Chile.