

INFRAESTRUCTURA Y VALOR DE SUELO: ¿QUIÉN SE BENEFICIA DE LA INVERSIÓN ESTATAL?

En su cuenta pública de 2018, el presidente de Chile, Sebastián Piñera, anunció la expansión del sistema de Metro de Santiago hasta Bajos de Mena, uno de los barrios más aislados - y estigmatizados - de la ciudad. Tras la alegría inicial por

Palabras clave

Metro
Plusvalía
Segregación
Bajos de Mena
Santiago



conectar esta zona al sistema de transporte metropolitano surgieron voces que pusieron sobre la mesa un tema no menor: una inversión de este tipo tiene un impacto en el valor de suelo. Esto trae consigo dos escenarios potencialmente críticos; por una parte, que una inversión estatal genere plusvalía a privados; por otra, que el aumento de valor de suelo termine por expulsar a aquellos ciudadanos a quienes esta infraestructura buscaba favorecer.

¿Qué se hace ante una encrucijada como esta? ¿Son consecuencias inevitables o realmente se puede hacer algo? Para este número, nos interesa saber si el efecto que tienen las infraestructuras construidas por el Estado en el precio de suelo es importante o si bien es una externalidad irrelevante a la hora de evaluar estos proyectos.



Viaducto elevado línea 5 Metro de Santiago, altura estación Mirador. / *Elevated viaduct Metro de Santiago line 5, near Mirador station.*
©Ariel Cruz / Creative Commons

Quién gana con la infraestructura pública

PABLO ALLARD

Decano, Facultad de Arquitectura y Arte, Universidad del Desarrollo

El anuncio del presidente Piñera que al 2026 «el 50% de la población de Santiago podrá caminar desde su hogar a una estación de Metro»¹ sería uno de los cambios más relevantes en la historia urbana de la capital. Casi un cuarto de la población del país tendría acceso a un transporte público no contaminante y de calidad. Si el énfasis de esa operación se hiciera en las comunidades más alejadas de las oportunidades que ofrece la ciudad, ese metro sería además un atajo hacia la equidad, potenciaría la inversión privada y la creación de subcentros de comercio, equipamiento y servicios en el entorno de sus estaciones, lo que rompería con la segregación y el estancamiento de muchos de esos barrios.

Algunos critican que esa millonaria inversión pública mejoraría las condiciones de accesibilidad de terrenos cuyos propietarios se verían beneficiados con plusvalías, lo que amerita implementar algún tipo de sistema que capture esa renta privada vía impuestos especiales y la redistribuya en programas públicos, proyectos sociales o incluso financiamiento de nueva infraestructura. Si bien estas críticas parecen razonables, una vez anunciados los trazados y dados los ocho años que se impuso el presidente para tener operativas las nuevas líneas, hay razones para argumentar que la captura de plusvalías no es la herramienta idónea a aplicar en este caso.

La captura de plusvalías se ha implementado con cierto éxito en algunos países. En Colombia, por ejemplo – y pese a que ya se contaba con una estructura de gobierno descentralizada – se requirió para ello una reforma constitucional, que en 1991 incorporó explícitamente la función social y ecológica de la propiedad, e incluyó de forma explícita el deber del Estado de cobrar la plusvalía generada por la acción urbanística. Recién en 1997 se estableció la primera reglamentación al tributo denominado Participación en Plusvalías, a ser implementado por los municipios y cuyo destino es el mejoramiento del espacio público, la vivienda social, el transporte masivo o el patrimonio. Este modelo no ha estado exento de dificultades, entre otras, su vinculación con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) que cada municipio debe elaborar para determinar la situación de valor *ex ante* y *ex post* de la aplicación de la nueva norma, razón por la cual – en la mayoría de los casos – las experiencias de Participación en Plusvalías en Colombia se han prestado más para recuperar beneficios derivados de una modificación en usos de suelo que de aquellos generados por obras públicas como el metro. En este sentido, en Chile tendríamos primero que reformar nuestra Constitución, nuestra Ley de Rentas Municipales, etc. antes de anunciar el trazado de metro, de manera de actualizar los planes reguladores y establecer las condiciones de valor *ex ante* y *ex post*. Todas iniciativas que tomarían más de 8 años y estarían disponibles luego de que el metro esté operativo.

Un segundo argumento se centra en los efectos que una medida universal como esta podría tener en comunas que

Suelo, movilidad y conocimiento local. Menos estridencia, más coproducción

CAMILA COCIÑA

Investigadora postdoctoral,
University College London

Partamos con un ejemplo: un bus, dos líneas de metro y otro bus de acercamiento suman doscientos minutos diarios de ida y vuelta. Otro ejemplo: una caminata diaria desde el paradero que, si bien debiera durar diez minutos, toma media hora para evitar pasar por una esquina considerada peligrosa. Otro: una familia duplica su gasto en transporte para que la hija estudiante tome un colectivo hasta la estación y ahorre una hora diaria en transporte público. Es fácil encontrar historias como estas en Santiago; estas en particular pertenecen a habitantes de Bajos de Mena y, por lo mismo, la construcción de una infraestructura como el metro en un barrio con profundas carencias es siempre una buena noticia. Eso no está en cuestión.

Si la ampliación del metro es recibida de forma positiva por todos, ¿cuál es el punto de este debate, entonces? Este espacio nos invita a enfrentar puntos de vista sobre si importa o no el «efecto que las infraestructuras construidas por el Estado tienen en el precio de suelo». Me parece que la pregunta sobre el impacto en el valor de suelo no es un combate ganable por *κ.ο.* con un sí o no como respuesta, es un debate complejo donde el objetivo no debiera ser utilizar el argumento más agudo para anular al otro. Propongo que primero nos preguntemos cómo conducir esta conversación con seriedad. ¿Qué significa esto? Enfocar la discusión sobre los impactos en los mercados de suelo preguntándonos para quién es relevante y de qué maneras, y qué podemos hacer para que esos impactos no empeoren la calidad de vida ni agudicen desigualdades. Lamentablemente, el debate público actual ha demostrado enormes carencias para responder estas preguntas. Hacerlo requiere de un conocimiento situado y comprensivo para entender territorios e institucionalidades en su complejidad.

La forma en que generamos conocimiento de las ciudades tiene un impacto directo en la calidad de las políticas públicas. Bajos de Mena es mencionado habitualmente en el debate, lo que reproduce estigmas que pueden pesar tanto como las carencias materiales – por ejemplo, cuando se lo llama ‘el gueto más grande de Chile’, anulando así con una etiqueta la identidad y diversidad de un territorio con 130.000 personas. Aunque pueda parecer inocua, esta mirada ha tenido un efecto directo en sus intervenciones. Por ejemplo, bajo el supuesto de que sus habitantes desean al unísono mudarse a otros barrios, en 2013 las autoridades implementaron el programa Segunda Oportunidad, que otorgaba subsidios habitacionales a residentes de bloques que serían demolidos. En realidad, muchos vecinos optaron por quedarse en lo que otros llaman ‘gueto’, principalmente para mantener sus redes de apoyo. Como consecuencia del aumento de la demanda y los precios, algunos beneficiarios no pudieron adquirir casas en el sector con el subsidio otorgado, forzados por tanto a endeudarse o dejar Bajos de Mena.

requieren con urgencia de inversión privada. La Pintana o el sector poniente de Puente Alto prácticamente no cuentan con actividad inmobiliaria relevante: allí, la mayoría de las viviendas fueron parte de masivos proyectos sociales y están exentas del pago de contribuciones. Lo mejor que podría pasarle a esos barrios es la generación de dinámicas de valorización del suelo a partir de la llegada del metro; en cambio, aplicar mecanismos de captura de plusvalías podría desincentivar la inversión privada, aletargando su necesaria recuperación.

Finalmente, la inversión pública en infraestructura de transporte genera beneficios sociales que superan lo recaudado con la captura de plusvalías. Las familias y empresas beneficiadas por las nuevas líneas de metro verán aumentada su movilidad, ya que contarán con un nuevo medio que les permitirá llegar más lejos en el mismo tiempo – y en algunos casos, a un menor costo – accediendo a mejores oportunidades y bienes a precios más convenientes. En este contexto, las familias y empresas aumentarán sus ingresos en la medida que aumenten su movilidad, por lo que la sola implementación del metro ya generará beneficios directos que redundarán en mayor recaudación tributaria.

Existe un camino más oportuno para que el Estado participe en forma directa de las plusvalías generadas por Metro: ampliar su giro, de manera que – convertido en empresa pública – tenga tuición sobre infraestructuras no sólo de transporte y se le permita actuar como promotor de infraestructura pública. En otras palabras, que Metro pueda expropiar y desarrollar proyectos de usos mixtos, comercio, equipamiento e incluso vivienda social en torno a sus estaciones. Hoy, sólo puede hacerlo al interior de ellas, como en los exitosos casos de Subcentro los Militares o Estación Universidad de Chile. Si se le permite a Metro ampliar su giro a empresa estatal promotora de infraestructura, sería el propio Estado quien se quedaría con la propiedad de los terrenos más beneficiados de su inversión, pudiendo favorecer proyectos de mayor beneficio social a lo largo de los 57 km, 44 estaciones y 5 nuevas comunas que se sumarán a la red de Metro de Santiago. **ARQ**

Notas / Notes

- 1 «Piñera anuncia para 2026 dos nuevas líneas Metro y extensión de Línea 4». *El Mercurio*, 1 de junio de 2018. Disponible en: <<http://www.emol.com/noticias/Economia/2018/06/01/908318/Pinera-anuncia-nuevas-linea-de-Metro.html>>

Pablo Allard

<pallard@udd.cl>

Arquitecto y Magíster en Arquitectura, Pontificia Universidad Católica de Chile 1997. Master of Architecture in Urban Design, 1999 y Doctor of Design, 2003 de Harvard University. Desde 2011 es Decano de la Facultad de Arquitectura y Arte de la Universidad del Desarrollo y a partir de 2018 es Robert F. Kennedy Visiting Professor of Latin American Studies de Harvard University. Además, es Socio Director de Allard & Partners, oficina de arquitectura, paisaje y diseño urbano, y Socio Fundador de Nueva Vía Consultores, enfocada en el desarrollo de infraestructura y transporte.

Este ejemplo ilustra cómo autoridades y expertos pueden tomar decisiones ignorando la experiencia y conocimientos locales; para los vecinos y profesionales en terreno siempre fue evidente que esto ocurriría. Esto además permite extraer algunas lecciones para la discusión sobre la extensión del metro: en un país en que los mercados afectan directamente la planificación, las inversiones del Estado tienen consecuencias en el valor de suelo. Esto no es menos cierto en barrios de escasos recursos, donde también existen procesos de especulación. Aunque a escala más pequeña (a veces invisible a análisis macro), diferencias sutiles pueden perjudicar a quienes viven de manera más precaria.

Necesitamos cuestionar el tipo y las fuentes de conocimiento con el que se toman decisiones y conducimos el debate. Una discusión seria requiere considerar el valor de suelo y la vivienda no sólo como una curva de precios, como un dato a escala macro, sino también como una serie de valores que constituyen un factor decisivo en la trayectoria de familias completas. Necesitamos entender y considerar cómo el clientelismo, las redes de protección, la democracia local o la violencia de vivir enrejado impactan decisiones sobre la extensión del metro. Necesitamos aprovechar el tiempo que queda antes de su construcción para preguntarnos cómo aseguramos que una inversión de esa envergadura no destruya tejidos sociales complejos, sino que, por el contrario, permita avanzar hacia una ciudad más justa. Necesitamos discutir más allá de los impuestos territoriales, sin ridiculizarlos, idealizarlos ni descartarlos. En vez de respuestas absolutas, conduzcamos la discusión hacia los instrumentos disponibles y aquellos que necesitamos desarrollar, considerando qué atribuciones tiene el sector público y con qué bienes públicos contamos para aprovechar esta oportunidad.

En debates urbanos suelen prevalecer opiniones estridentes y, en ocasiones, soberbias. Lo que se requiere, sin embargo, es cuestionar cómo construimos conocimiento y de qué forma podemos promover instancias de coproducción con ciudadanos e instituciones, complementando el lenguaje de expertos con saberes tácitos sobre la experiencia cotidiana. Como plantea el teórico urbano y activista indio Gautam Bahn, distintas configuraciones de desigualdad requieren de la formación de coaliciones de solidaridades que actúen como resistencia. En vez de buscar enmudecer al otro, propongo buscar espacios para encontrar ese tipo de solidaridades transversales en que distintos lenguajes puedan conversar de igual a igual. Sólo así, creo, podremos comenzar a hablar en serio, sin caricaturas, sobre cómo disminuir la desigualdad en nuestro suelo. **ARQ**

Camila Cociña

camila.cocina.11@ucl.ac.uk

Research Fellow del programa de investigación «Knowledge in Action for Urban Equality» en University College London. Doctora en Planificación del Desarrollo, ha trabajado en docencia e investigación en Chile y Reino Unido en temas de vivienda, participación e inequidad, con experiencias de campo en África, Asia y Latinoamérica. Ha sido parte de varios proyectos independientes, incluyendo publicaciones y ONG vinculadas a vivienda.