



RECUPERACION DE PLUSVALIAS: REFLEXIONES SOBRE SU POSIBLE APLICACION EN LAS CIUDADES CHILENAS¹

Gonzalo Cáceres Quiero²
Francisco Sabatini Downey³

Introducción

Es usual que la posibilidad de recuperar plusvalías urbanas genere un amplio debate. Si observamos la trayectoria de las ciudades chilenas (Cáceres y Sabatini, 2001), se advierten tres momentos en que suele discutirse dicha posibilidad: (a) Cuando se viven tiempos de disciplina fiscal y el Estado cuenta con pocos recursos; (b) cuando existe un aumento de las desigualdades sociales, situación que dota a la recuperación de plusvalías de una implicancia distributiva;⁴ y (c) cuando enfrentamos importantes desafíos de renovación urbana, como el que nos plantea hoy el Bicentenario de la República.

Nuestro país se encuentra hoy en una situación en que confluyen los tres escenarios. En estas páginas argumentaremos sobre la necesidad de aprovechar esta triple condición favorable: primero con base en el análisis histórico de dos casos donde, a pesar de la disciplina fiscal y de una orientación política predominantemente conservadora, existió el espacio para discutir y aplicar la recuperación de plusvalías urbanas. Luego sostendremos que aún en economías con una clara orientación pro mercado, el Estado sigue controlando las variables claves que definen el lugar y el momento en que se generan las plusvalías urbanas. Finalmente, en la última sección, discutiremos los dos principales obstáculos que enfrenta la idea de aplicar plusvalías en Chile, a saber, el rechazo a nuevos impuestos, y las resonancias o implicancias ideológicas que el tema tiene.

El Estado y la recuperación de plusvalías urbanas en retrospectiva

La idea de recuperar plusvalías ha estado presente en Chile desde hace mucho tiempo. En rápida sinopsis, la venta a particulares de suelo creado gracias a la acción pública nos remonta a 1888, cuando se inauguró el nuevo frente de mar de Valparaíso, conocido

también como Malecón. Medio siglo más tarde, a fines de la década del veinte, es posible registrar una fuerte convergencia técnica y también ideológica que permitió proyectar una serie de intervenciones públicas que se financiarían parcial o íntegramente gracias a los tributos recaudados entre los propietarios colindantes a grandes obras de infraestructura (avenidas y vías férreas subterráneas).

Con todo, y mientras en Colombia comenzaba a discutirse la aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas (Jaramillo, 2001; Smolka y Barco, 2000), en Santiago el proyecto Avenida Diagonal Oriente fracasaba antes de iniciarse. Diseñada sobre planos minuciosamente elaborados y que precisaban el valor que cada propietario debería tributar por concepto de la mayor plusvalía esperada, la iniciativa se vio frustrada por la activa oposición de los vecinos. En todo caso, más importante que esa resistencia parece haber sido el hecho que el Estado chileno efectivamente podía financiar la obra.

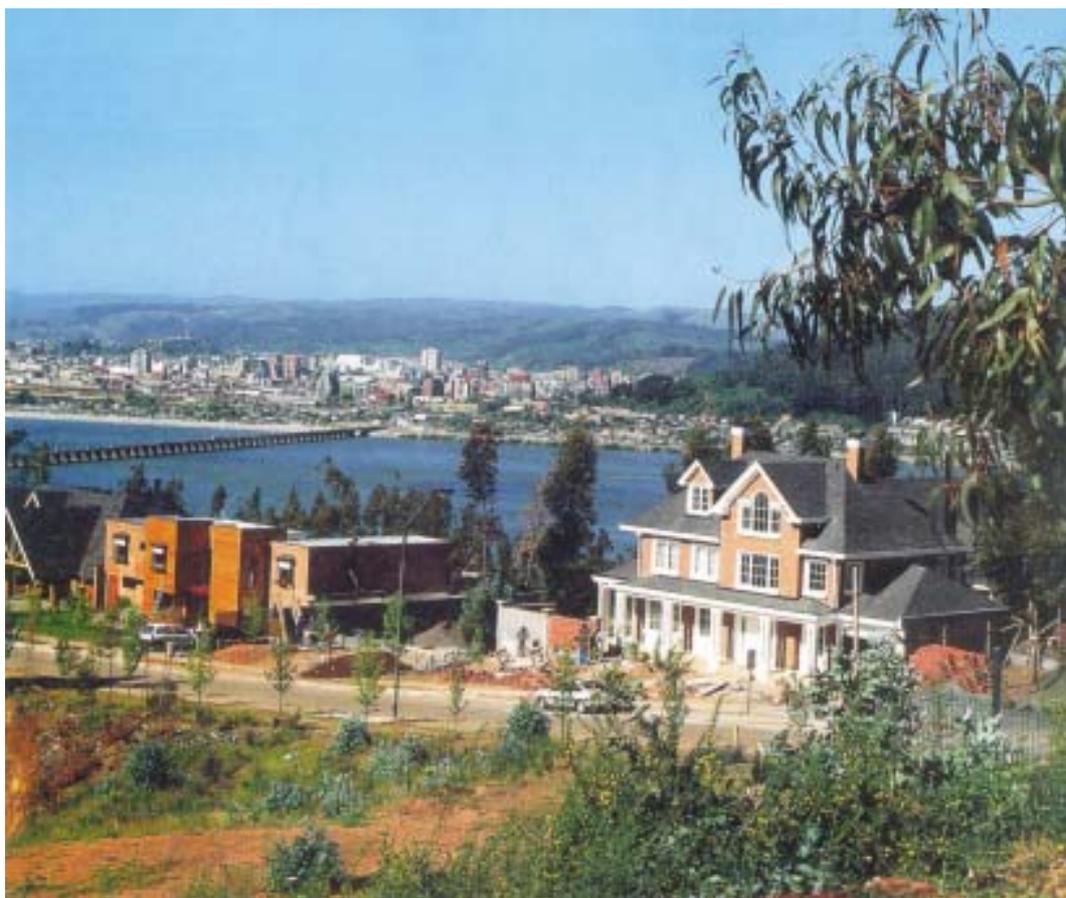
Si comparamos el caso chileno con lo ocurrido en Colombia –con un aparato estatal comparativamente más débil que el chileno– probablemente muchas obras se han llevado a cabo porque el Estado ha sido majadero en transmitir un mensaje del tipo “si no hay contribución de los vecinos, no se realiza la obra”. Al respecto, cabe recordar que la captación o recuperación de plusvalías tiene, por lo menos, dos dimensiones importantes: Una, distributiva, relativa al tema de la equidad y que se expresa en el entendimiento generalizado de que los propietarios beneficiados están haciendo una ganancia inmerecida; y la otra, económica, pone a la recuperación de plusvalías como una alternativa atractiva para financiar el desarrollo urbano. Esta segunda dimensión nos pone nuevamente de frente con la hipótesis de que cuando el Estado es fuerte, el financiamiento llega y las obras, más tarde o más temprano, se materializan. En ese escenario, lo más probable es que los particulares se opondrán hasta donde puedan para contribuir a las obras públicas, a la espera que el Estado las financie.

¹ Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el Seminario Internacional “La recuperación de plusvalías urbanas en Chile”, organizado por Lincoln Institute of Land Policy, el Instituto de Posgrado e Investigación de la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Cámara de Diputados, entre el 19 y 20 de abril de 2001.

² Historiador y Editor de la revista *Eure*. Profesor del Instituto de Investigación y Postgrado, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. E-mail: gacacere@puc.cl

³ Ph.D. en Planificación urbana. Profesor del Instituto de Investigación y Postgrado, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. E-mail: fsabatini@puc.cl

⁴ Furtado (2000) desarrolla este argumento para las ciudades latinoamericanas.



Idahue, uno de los nuevos barrios en San Pedro de la Paz, que consolidan áreas urbanas de mayor plusvalía en Concepción.

Pese a las experiencias fallidas, existe un par de logros excepcionales a destacar en Santiago: el Barrio Cívico y la Avenida Nueva Providencia. Distantes en el tiempo y diferentes en el procedimiento de recuperación de las plusvalías, es importante señalar que las dos operaciones se llevaron a cabo bajo gobiernos conservadores y funcionaron en base a las expectativas que los proyectos lograron cifrar sobre sus impactos a futuro.

Como se sabe, la primera parte del proyecto Barrio Cívico se efectuó bajo el segundo gobierno de Arturo Alessandri, aunque es importante reconocer que las primeras expropiaciones se efectuaron durante la dictadura de Ibáñez (1927-1931). Tras la caída del caudillo militar, se abrió un período de crisis política que terminó por suturarse recién en 1934, año en que se instaló un gobierno de orientación derechista. Pese a las restricciones imperantes, si consideramos el difícil momento por el que pasaba el erario fiscal, el proyecto Barrio Cívico se retomó gracias al empuje y la capacidad persuasiva de un ministro de Hacienda conservador. Parece una paradoja, pero sin la acción de Gustavo Ross nunca habría existido el conjunto monumental de edificios que desde La Moneda hacia el Sur dotan al centro de Santiago de una impronta homogénea. El mecanismo principal de financiamiento fue la cesión de

fondos de sitio por los propietarios y la contribución de valorización organizada por franjas de proximidad a la obra.

Por su parte, la Avenida Nueva Providencia se desarrolló en la segunda mitad de los años 70, a poco de iniciado el régimen militar. Pese al sello políticamente conservador del gobierno militar, es posible rastrear la idea de aplicar la captura de plusvalía desde un primer momento. Dada su trascendencia, cabe mencionar la fundamentación que Alfredo Alcaíno, alcalde en ejercicio de la comuna, hizo de la Nueva Providencia: “Este proyecto se basa en el principio de exigir a los propietarios beneficiados con la plusvalía la devolución de, al menos, una parte de este beneficio mediante el pago de un tributo especial, proporcional al grado de valorización de sus predios. El producto así reunido pasará a constituir un fondo destinado a financiar la consecución de las obras de mejoramiento urbano proyectadas” (Cáceres y Sabatini, 2001: 136)

Cuando la idea estaba siendo discutida en la Junta Militar, órgano legislativo de la dictadura, se produjo la oposición del Ministerio de Hacienda y sus economistas neoliberales. El principio de “internalizar las externalidades” en sus agentes causantes, sostenido por los economistas de distinta orientación, incluidos los neoliberales, un principio favorable a ideas como aquella de recuperar plusvalías, entró en colisión con



Imagen del sector de ribera norte del río Bío Bío, correspondiente al año 1995, antes de que comenzara el proyecto de renovación urbana.

el criterio tenaz de evitar la creación de nuevos impuestos. Se impuso este último.

En paralelo al rechazo de la iniciativa de Alcaíno, se deshizo la sociedad CORMU-Providencia,⁵ que fue la que había impulsado el proyecto en una primera etapa. Pese al rechazo que concitó la idea de recuperar plusvalías, una parte de las obras de la Nueva Providencia ya se había beneficiado de este tipo de mecanismos de financiamiento. ¿Cómo? En parte, con los aportes de la Dirección General del Metro -se estaba construyendo la línea 1 del subterráneo- que había expropiado lotes que en algunos casos excedían el tamaño comprendido por la propia Avenida y la línea de Metro. De este modo, hubo situaciones en que el terreno sobrante pudo ser revendido en montos que multiplicaban con mucho el valor original de expropiación. Más tarde se consideró inconstitucional el procedimiento y se modificó la facultad expropiatoria, restringiéndola al trozo de terreno que el proyecto estrictamente demandaba, con lo que la recuperación de plusvalías quedó severamente limitada.

En suma, la experiencia chilena exhibe una combinación fatal al momento de aplicar la recuperación de plusvalías: un Estado históricamente fuerte en el desarrollo urbano y, de otra parte, fuertes resistencias de intereses económicos e ideológicos, galvanizadas

por la polémica que en Chile ha rodeado desde temprano a los temas político-distributivos.

Un Estado fuerte, ¡qué bueno!

Existen dos variables principales en el desarrollo urbano: una, el ritmo con que crece y se desarrolla una ciudad; y, dos, la forma espacial que adquiere la urbanización. Si bien muchas veces se atribuye el grueso de los problemas urbanos al hecho que las ciudades sean muy grandes, parece ser que los problemas se relacionan, más bien, con el ritmo y la forma del desarrollo urbano; por lo mismo, con cuestiones de naturaleza distributiva. Y las plusvalías están insertas en toda la complejidad que implica la distribución de externalidades en una ciudad.

Propietarios y promotores en los mercados de suelo e inmobiliarios, en general, ejercen una gran influencia sobre el desarrollo urbano, buscando capitalizar las plusvalías. La influencia la ejercen sobre el ritmo y la forma, es decir, sobre la estructura espacial que tiene el desarrollo urbano.

El Estado tiene un control monopólico e indelegable sobre dos factores claves del desarrollo urbano y, con ello, sobre el momento y el lugar en que se crean las plusvalías. Un factor son las obras públicas -aún

⁵ Corporación de Mejoramiento Urbano del gobierno nacional que, desde los años sesenta, estableció varias sociedades con municipios específicos para llevar adelante programas de renovación urbana.

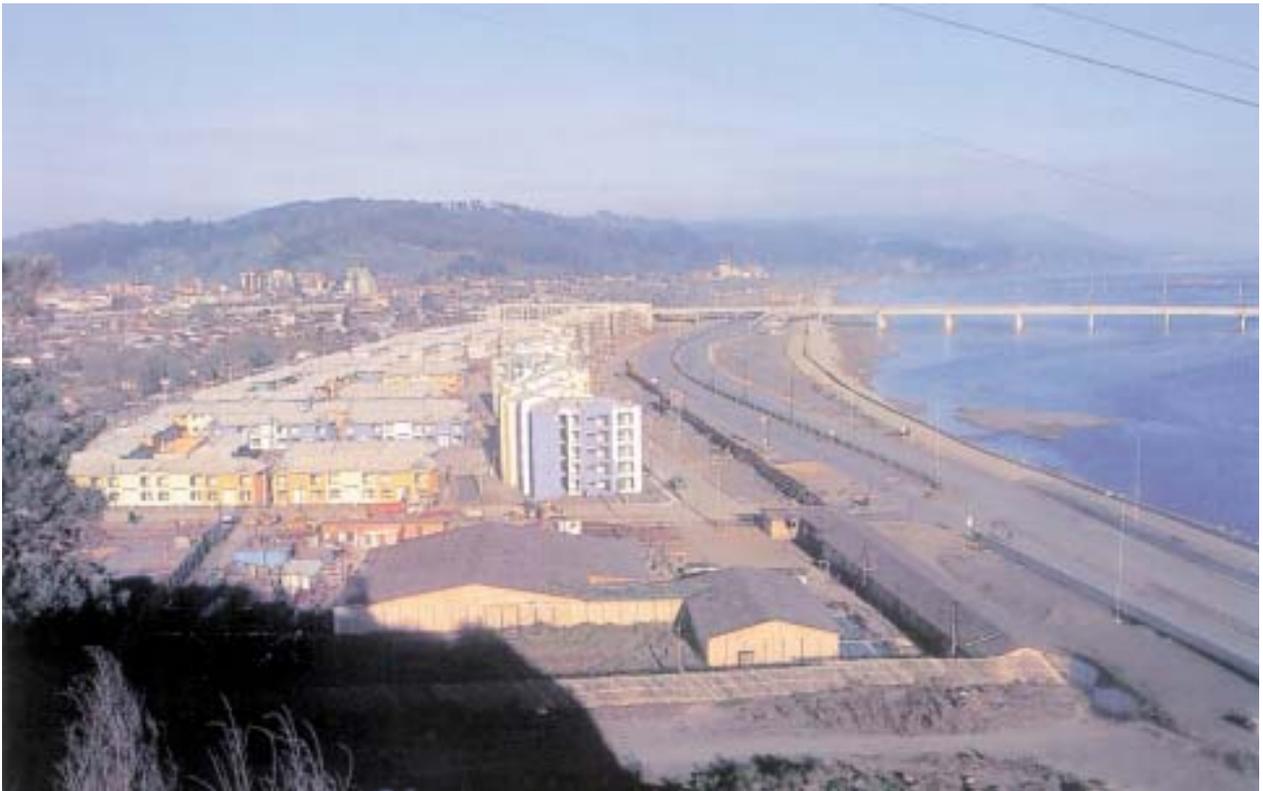


Imagen del sector de ribera norte actual que revela un cambio del uso del suelo y de recuperación de plusvalías, como resultado de un desafío de renovación urbana.

bajo esquemas de concesiones privadas-, ya que las decisiones sobre cuál obra se hará, dónde y en qué momento, son decisiones estatales que no se pueden delegar en el sector privado. El otro factor son los cambios a las normas de uso del suelo, también una facultad privativa del sector público. El Estado tiene, por lo tanto, la posibilidad de ejercer una sustantiva influencia en el ritmo y la forma con que se desarrollan las ciudades y, por tanto, en el lugar y el momento en que surgirán las plusvalías.

El Estado no crea las plusvalías, pero define su despliegue espacial. Las inversiones en obras públicas no se traspasan por algún mecanismo, más o menos misterioso, a mayores precios en los suelos del entorno, como usualmente se cree. De hecho, las inversiones públicas también pueden originar una desvalorización, es decir, una caída en el precio de las propiedades vecinas a una obra pública. Hay otras acciones del Estado que no implican ninguna inversión, como el cambio de una norma de uso de suelo, que pueden favorecer grandes aumentos en el precio de las propiedades del entorno.

A través de las obras públicas y los cambios normativos, el Estado influye en el despliegue espacial de la demanda por suelo, tanto en forma directa sobre la compra o arrendamiento de tierras, como indirectamente, sobre la comercialización de espacios

construidos. El Estado, mejorando la ciudad gracias a las obras públicas o alterando las normas de zonificación y de uso de suelo, puede hacer que la demanda y las actividades fluyan hacia barrios o sectores específicos de la ciudad. La concentración espacial de esa demanda y dinamismo urbano se capitaliza, en último término, en rentas de la tierra, o plusvalías.

Siendo el suelo un bien natural, los componentes de costos de su precio no son importantes, como en otros bienes. El precio del suelo tiene una formación más asociada a la demanda que a la oferta, lo que permite explicar que las tendencias de mediano y largo plazo de los precios de suelo estén tan estrechamente relacionadas con las tendencias de la economía, del producto agregado.

Por último, hay que repensar los mecanismos de recuperación de plusvalías. Estamos en otros tiempos y tenemos enfrente una suerte de Estado "ascético", con poco financiamiento en vista a la enorme resistencia tributaria. Los mecanismos tradicionales de recuperación de plusvalías eran de tipo tributario y, al parecer, hoy no tenemos ese espacio, por lo que debemos pensar en otras formas. Pero, además, debemos repensar los mecanismos de recuperación de plusvalías porque no podemos seguir atribuyendo las plusvalías a las obras públicas, ya que, como decíamos antes, no son directamente ellas las que las generan.

Perspectivas y orientaciones de política

Si queremos ser efectivos debemos priorizar los temas de financiamiento por sobre los de equidad y justicia distributiva. Si bien no hay que desconocer que todo lo que concierne a las plusvalías tiene profundas implicancias distributivas, lo que debemos hacer pragmáticamente es abordar los temas de financiamiento. La historia nos muestra que cuando ponemos muy en alto la equidad o la justicia distributiva, haciendo de ellas el gran objetivo, las cosas se traban. En cambio, podemos estructurar un juego en el que todos ganen, porque el crecimiento de las plusvalías, que se origina del desarrollo de la ciudad y del crecimiento de la economía, puede reportar ganancias tanto al sector privado como al sector público. Lo que parece adecuado dejar de hacer es que el Estado siga haciendo regalos, como cuando tierras rurales las cambia legalmente a urbanas y el precio del suelo se multiplica varias veces, sin que se recuperan plusvalías para la comunidad. Es evidente que ese sobre-valor del suelo, ese sobre-precio, tiene menos que ver con los esfuerzos del propietario que con los esfuerzos de la comunidad. Este es un hecho ampliamente consensuado a nivel internacional entre los economistas de todas las tendencias.

En Chile, cuando hablamos de recuperación de plusvalías pensamos en los proyectos en que explícitamente se trató de aplicar un instrumento de este tipo, pero están también otras iniciativas, como las leyes de pavimentación, que son muy antiguas y que fueron perdiendo fuerza como mecanismo de recuperación de plusvalías. Esas leyes, que el año 1927 adquirieron plena organicidad, estipulaban que el 50 por ciento del aporte para ejecutar las obras debían hacerlo los particulares directamente beneficiados. Si la gente que se iba a beneficiar de una obra no ayudaba a su financiamiento, la obra no se hacía o se posponía indefinidamente; mientras tanto, el Estado podía utilizar sus recursos en pavimentar una calle en otra parte de la ciudad. Están también los pavimentos participativos, que comenzaron a implementarse con el retorno a la democracia y donde los participantes, usualmente sectores populares urbanos, aportan un porcentaje no despreciable del costo total de la obra. Están, asimismo, los paseos peatonales que se han construido en el centro de Santiago, en que los comerciantes y propietarios beneficiados directamente han debido aportar con algo así como el 50 por ciento del financiamiento.

Jorge Alessandri, cuando trabajaba en la Dirección de Pavimentación, propuso en 1928 que el 100 por ciento de los costos de la pavimentación debían ser financiados por los dueños de las propiedades aledañas directamente beneficiadas. Como se puede ver, cuando se pone énfasis en el financiamiento del desarrollo urbano parece que se puede caminar mejor. Esto es muy importante, porque hoy tenemos un Estado más pequeño, hay una rigurosa disciplina fiscal y enfrentamos muchas necesidades de desarrollo urbano.

Debemos evitar las situaciones en que el Estado se vea obligado a realizar una obra en un determinado lugar y momento. En vez de ello, debemos hacer competir a los propietarios inmobiliarios y a los inversionistas por los aportes y las decisiones del Estado. Hay un caso muy claro. Las concesiones de obras públicas son, de alguna manera, un mecanismo de recuperación de plusvalías. Pensemos en el hecho que el Estado no invierte nada en un túnel construido por una empresa privada. Después de 20 ó 25 años, en los que esa empresa explota el túnel cobrando una tarifa, lo traspasa al Estado. Entonces, el Estado no invirtió nada y termina como propietario de un túnel en buenas condiciones de mantenimiento. Este es, de hecho, un mecanismo de recuperación de plusvalías. Ahí la competencia entre las empresas está clara, pero ¿cómo hacemos competir a los privados cuando se toma una decisión de expansión urbana? Si anticipamos que una ciudad necesita, por ejemplo, cien hectáreas para los próximos años ¿cómo hacemos de eso un esquema competitivo? Se podría llamar a una licitación a los propietarios de la periferia, para que el Estado, monopólicamente, convierta los predios rurales de los ganadores en suelo legalmente urbano, a cambio de lo cual ellos podrían haber ofrecido entregar un porcentaje de sus terrenos o construir y entregar al Estado áreas verdes o determinada cantidad de viviendas sociales ¿Por qué no podemos trabajar bajo esos esquemas si estamos en una economía de mercado? ¿Por qué el Estado tiene que seguir haciendo regalos?

También se pueden organizar esquemas de competencia micro-locales en zonas de desarrollo prioritario. Está el caso de los paseos peatonales que ha impulsado la municipalidad de Providencia. A quien aporta un metro de suelo en superficie en los lugares donde se ha planificado construir los pasajes, se le permite construir varias veces esa superficie en altura, en exceso a las normas de edificación vigentes. En el lenguaje de la nueva planificación urbana “estratégica” o “flexible”, se habla de “suelo creado” para designar este beneficio que se entrega a los privados. Es otra forma de hacer competir a los propietarios e inversionistas privados con el fin de satisfacer las necesidades de suelo y de mejoras y equipamientos urbanos que la comunidad local, a través de su municipio, ha identificado en los planes de desarrollo urbano.

Parece necesario reconocer que las plusvalías son parte de un marco de creación y distribución de externalidades ambientales y, por tanto, que la relación con los privados debe hacerse con un enfoque de negociación de conflictos ambientales. Uno podría preguntarse qué tienen que ver los conflictos ambientales con nuestro tema. La respuesta es que las plusvalías forman parte del marco general que define la distribución de las externalidades, tanto positivas como negativas, externalidades que son difíciles de cuantificar, difíciles de definir, que representan un fenómeno de alta complejidad y que, finalmente, se asignan en función de las

relaciones de fuerza entre los agentes del desarrollo urbano, promotores inmobiliarios, propietarios del suelo y comunidad. Son relaciones que tienen que ver con una dimensión política del desarrollo urbano que es innegable, y que suele estar implícita en los permisos de edificación que concede un municipio. Hay un trasfondo de presiones, de *lobby*, de influencias. La decisión del municipio de otorgar el permiso para la construcción de una obra no es usualmente tan sólo técnica, sino también política. Mientras mejor información tenga el municipio de cuánto puede ganar el promotor inmobiliario con el proyecto que está proponiendo, con más éxito puede diseñar un mecanismo competitivo para recuperar plusvalías. El inmobiliario siempre va a decir que está afectado por los costos y que está perdiendo dinero. Difícilmente va a reconocer que pueda hacer una buena ganancia. Está en su lógica. Entonces, lo que debe hacer el funcionario público es conocer esa estructura económica, porque esa información es la base para negociar bien. La planificación urbana debe entrar en esa dinámica, que es la dinámica propia de los conflictos ambientales que las autoridades deben enfrentar hoy en cada vez más ocasiones.

Por otra parte, discutir la posibilidad de intentar formas de recuperación de plusvalía nos obliga a hacernos cargo de lo que podríamos llamar el “síndrome colombiano”. Los colombianos han aplicado un impuesto denominado “contribución de valorización”, consistente en que los particulares beneficiados aportan para construir una determinada obra pública, por ejemplo, un camino. La aplicación de este instrumento produce, sin embargo, un sesgo. Las agencias públicas tienden a buscar las localizaciones donde la Contribución de Valorización les va a dar más rendimiento como impuesto para financiar la obra, y esos resultan ser usualmente los lugares donde vive la gente más rica. Hay un efecto regresivo no esperado, especialmente de tipo segregativo, que hay que tener en cuenta cuando se entra en estos esquemas de alianza entre el Estado y el sector privado. Otra señal de alerta hay que ponerla en relación con los cambios normativos como forma de recuperar plusvalías. Pongamos un ejemplo extremo, aunque no tan raro como quisiéramos. Si en una comuna o distrito de ésta se alterara el plano regulador para permitir la construcción de un relleno sanitario, ¿qué pasaría con los precios del suelo? En ese caso no habría plusvalías, sino que una suerte de “anti-plusvalía”, una desvalorización. Cuando hablamos de recuperación de plusvalías, no podemos dejar de hacernos cargo de estas situaciones. En términos generales, nos plantean un tema bastante complejo.

Generalmente, todo proyecto de inversión en las ciudades reporta algunos beneficios y, también, externalidades negativas. Algunos proyectos pueden tener muchas externalidades negativas, pero, en general, reportar algunos beneficios. Hay proyectos específicos, como los rellenos sanitarios, que no generan prácticamente ningún beneficio al entorno. ¿Dónde ponemos la basura? Vamos a seguir

aceptando lo que pasa en muchas ciudades de América Latina, en que la basura, las áreas industriales contaminantes y las cárceles terminan localizados donde viven los pobres o los grupos con menos poder, todo con un gran resultado de inequidad, además estimulando el deterioro global de la ciudad.

El tema de la recuperación de plusvalías sin duda tiene un lado feo, que incluye tanto los efectos negativos de la aplicación de instrumentos para tal fin, como sucede con la Contribución de Valorización en Colombia, como también los graves problemas urbanos que se van acumulando cuando no existen mecanismos de recuperación de plusvalías que busquen corregir lo que los mercados urbanos imperfectos generan. La aglomeración de la vivienda social hasta conformar grandes áreas segregadas es otro fenómeno que puede ser atribuido en parte a ese funcionamiento de los mercados de suelo e inmobiliarios. Bajo las extremas condiciones de inseguridad laboral y de marginalidad política de estos grupos que vivimos hoy, su segregación espacial contribuye a agravar los problemas de inseguridad ciudadana, delincuencia, tráfico de drogas y desintegración familiar no sólo en esos barrios sino que en el conjunto de la ciudad.

Más allá de que decidamos enfatizar la importancia que tiene la recuperación de plusvalías para el financiamiento del desarrollo urbano, no parece posible ni aconsejable poner los aspectos distributivos en un hermético paréntesis.

BIBLIOGRAFIA

- Cáceres, Gonzalo y Francisco Sabatini (2001). “Santiago de Chile: la recuperación de plusvalías puesta en perspectiva histórica”, Smolka, Martim y Fernanda Furtado (editores). *Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. Santiago: Eurelibros.
- Furtado, Fernanda (2000). “Repensando las políticas de captura de plusvalías para América Latina”, *Land Lines*, mayo, <http://www.lincolinst.edu/main.html>
- Jaramillo, Samuel (2001). “La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo; la Contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías”, Smolka, Martim y Fernanda Furtado (editores). *Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. Santiago: Eurelibros.
- Smolka, Martim y Carolina Barco de Botero (2000). “Desafíos para implementar la ‘participación de plusvalías’ en Colombia”, *Land Lines*, marzo, <http://www.lincolinst.edu/main.html>