

# **SUELO URBANO Y SEGREGACIÓN RESIDENCIAL: HACIA UNA AGENDA DE INTEGRACIÓN SOCIAL PARA ZONAS CENTRALES METROPOLITANAS CHILENAS**

## **URBAN LAND AND RESIDENTIAL SEGREGATION: TOWARDS A SOCIAL INTEGRATION AGENDA FOR CHILE'S METROPOLITAN CENTRAL AREAS**

Ernesto LÓPEZ MORALES\*

### **RESUMEN**

El análisis de la segregación residencial en áreas metropolitanas chilenas permite visualizar: a) los altos precios de suelo en zona central generan expulsión de la vivienda social a periferias distantes, b) un rol “pro-empresarial” de los aparatos públicos, funcional a los altos márgenes de acumulación privada de renta de suelo, y c) un mercado de producción de vivienda nueva en suelo central que excluye a los dos quintiles más bajos de la población, pero que goza de financiamiento público en infraestructura y subsidios a la demanda de clase media. El artículo propone la necesidad de un urbanismo más inclusivo, con una política de utilización del suelo central para localización de vivienda social, articulada con una gestión supra-municipal de zonificación del suelo metropolitano, incluyendo espacios centrales y periféricos, y un nuevo trato de financiamiento para la vivienda social extraído de los altos márgenes de ganancia inmobiliaria actualmente existentes.

**Palabras clave:** suelo urbano central, segregación residencial, áreas metropolitanas, vivienda, pro-empresarialismo urbano, expulsión, integración social.

### **ABSTRACT**

An analysis of Chile's residential segregation of metropolitan central areas shows that: a) expensive land prices in the centre expel the geographical location of social housing towards distant peripheries, b) an entrepreneurial role deployed by public apparatuses allows ground rent accumulation by the private sector, and c) a housing market operating in inner land excludes the two lowest quintiles of the population, insofar as the state supplies the existing infrastructure and subsidizes the middle-class demand. This article proposes a more inclusive urbanism, including a policy of inner land management aimed to host social housing production, both in the centre and periphery, related to supra-municipal management of land zoning, and a “new deal” aimed to finance the inclusion of low-income housing in inner land, based on state-led, land value capture from the currently highly profitable real estate activity.

**Keywords:** urban inner land, residential segregation, metropolitan areas, housing, urban entrepreneurialism, displacement, social integration.

\* Ernesto López Morales (elopez@uchilefau.cl) es doctor en Planificación Urbana, Departamento de Urbanismo, Universidad de Chile (Chile) e investigador asociado del Proyecto COES, Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (Grant CONICYT/FONDAP/15130009) y Red Contested Cities (Grant FP7-PEOPLE-PIRSES-GA-2012-318944).

## 1. Introducción

En el año 2014, Chile alcanzó un PIB per cápita de US\$ 19.000 (PPP) que, pese a la desaceleración de 2013, lo sitúa por segundo año consecutivo a la cabeza de los países latinoamericanos, pero aún con una persistente desigualdad en el ingreso (por ejemplo el 0,1% de la población acumula el 15% del PIB) y un índice GINI que lo sitúa cuarto en Sudamérica. Asimismo, Chile tiene la cuarta población más urbanizada del subcontinente, después de Venezuela, Uruguay y Argentina, con casi un 90% de su población viviendo en ciudades y poco menos de un 55% residiendo en los tres conglomerados principales, a saber las áreas metropolitanas del Gran Santiago, Valparaíso y Concepción. Estas ciudades históricamente han reproducido la mayor segregación espacial a nivel país, en enclaves residenciales de bajos ingresos localizados generalmente en extensas comunas periféricas, altamente homogéneas en su composición socio-económica, de menor calidad de suelo, y menor acceso a servicios, equipamiento y movilidad respecto a la media metropolitana. Por otra parte, cerca del 80% de los residentes urbanos chilenos cuentan con tenencia formal de su vivienda (MINVU, 2008), producto de una política pública históricamente orientada a la propiedad.

El Área Metropolitana del Gran Santiago (AMGS), capital nacional, concentra una población de 6,5 millones de habitantes (40% del país), un crecimiento poblacional 1% anual y una densidad bruta de 90 habitantes por hectárea. Esta metrópolis aparece hoy como el espacio urbano más significativamente segregado del país, y con una tendencia estructural persistente a la segregación residencial con expulsión de los segmentos pobres a la periferia regional cada vez más lejana (Hidalgo *et al.*, 2007). Desde la década de 1980, la segregación urbana ha aumentado de la mano de un mercado de vivienda crecientemente privatizado, dependiente de subsidios estatales, y en el cual el consumo de suelo barato para el desarrollo inmobiliario es un imperativo para hacer “calzar” los aportes de subsidios estatales con márgenes suficientes de utilidades privadas (OCDE, 2012).

En términos económicos, el tema es de proporciones mayúsculas. Desde 1970, los sectores de la construcción e inmobiliario en Chile significan conjuntamente alrededor de un 13% del PIB nacional, mientras que el sector servicios ha crecido desde un 19,7% (1970) a un 32% (2010) del PIB. Las inversiones en estos sectores se concentran mayoritariamente en los espacios urbanos más extensos y segregados del país, y ambos sectores, por sí solos, representan un 50% del PIB del país, también con una gran incidencia en la generación de empleo. Los problemas sociales en Chile son económicos, luego urbanos, y en gran medida metropolitanos, y contrarrestar la segregación residencial aparece como un tema crucial de política económica, educacional y de transporte, entre otras materias, para el Chile de hoy, siendo también temas principales a resolver por la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, en aplicación desde el año 2014 (MINVU, 2014).

El presente ensayo entrega evidencias de las dinámicas históricas y actuales de formación de la segregación social en zonas metropolitanas chilenas, a saber: a) una producción de vivienda totalmente privatizada subsidiada por el Estado y que se localiza en la mayoría de los casos en zonas periféricas, según determina la estructura de precios de suelo; b) un rol “pro-empresarial” de los aparatos públicos

y municipios metropolitanos, funcional a los altos márgenes de acumulación de renta de suelo esperados por el sector inmobiliario, y c) un mercado de producción de vivienda nueva en suelo central y pericentral, excluyente de los dos quintiles más bajos de la población, con financiamiento público de la infraestructura existente y subsidios, pero con absorción de la renta de suelo casi íntegramente por parte del sector privado. Los apartados siguientes desarrollan sucintamente un estado del arte de las desigualdades socio-espaciales metropolitanas en Chile y los efectos de la actual política de explotación inmobiliaria en suelo central. La sección final del ensayo aporta conclusiones hacia: i) la necesidad de implementar un urbanismo socialmente más inclusivo a través de la utilización del suelo central metropolitano para localización de vivienda social, aprovechando sus altos niveles de accesibilidad y equipamiento existentes; ii) una gestión más integral del suelo urbano que supere el rol actualmente “pro-empresarial” de los aparatos estatales y municipales metropolitanos, que actualmente compiten por la atracción de las energías inmobiliarias a su territorio, y iii) un nuevo trato de financiamiento de los aportes fiscales y privados a la inclusión de vivienda social en zonas centrales, extraído de los altos márgenes de ganancia inmobiliaria actualmente existentes, con el fin de absorber los mayores costos de suelo central (por lo bajo, un 500% más alto respecto al suelo en periferia).

## **2. Segregación en la periferia: la histórica producción de la desigualdad urbana en el Chile metropolitano**

Parece una regla común en América Latina, y quizá en todo el espectro global del capitalismo urbano actual, que el suelo urbano de menor precio es aquel donde se concentran los pobres, y siempre junto a las peores condiciones ambientales, de infraestructura y acceso a bienes públicos. La segregación urbana en Chile es hoy una de las más avanzadas en el subcontinente latinoamericano y la más acentuada entre países socios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2012); ésta multiplica los problemas de acceso a una educación de calidad (igualmente estratificada por precio y barrio), exclusión étnica (la mayoría de los inmigrantes son pobres y no tienen acceso a vivienda y suelo de calidad, y no hay políticas de vivienda orientadas a este segmento que se calcula suma el 2,5 % de la población nacional), transporte y movilidad (los segmentos sociales pobres viven más lejos, viajan más tiempo y en peores condiciones hacia el trabajo o estudio), ausencia de equipamientos y bienes públicos (parques y servicios de salud segregadamente distribuidos), zonas de riesgo (el incendio de Valparaíso, en abril de 2014, como el caso más reciente), insuficiente dotación de seguridad urbana (que es en gran medida dependiente del presupuesto municipal), etc.

La producción de altos niveles de segregación en Chile es histórica. Desde el siglo XIX, la concentración segmentada de población en grandes bloques urbanos periféricos fue un efecto sistemático de la industrialización de las tres principales ciudades chilenas de Santiago, Concepción y Valparaíso (Espinoza, 1988) y la acentuada migración campo-ciudad con ello aparejada. El Estado chileno tuvo también, durante el siglo XX, una enorme dificultad para independizarse de los incrementos especulativos de precios de suelo privado, necesario para la construcción de habitación popular, lo que en rigor mermó la capacidad económica

y de gestión del Estado para cubrir un déficit de vivienda creciente y controlar la expansión urbana (Peterman, 2006). Luego la tendencia a la segregación periférica se acrecentó durante las décadas de 1970 y especialmente 1980, de la mano de acciones públicas altamente ideologizadas respecto al rol del mercado como el sistema supuestamente más eficiente de asignación de recursos. Estas acciones fueron orientadas a la desregulación del suelo periférico (por ejemplo la Política de Desarrollo Urbano decretada bajo la dictadura militar en 1979) que consagró la liberalización del suelo periférico, e instauró dos modelos de localización periférica de vivienda:

- Por una parte, vivienda orientada a segmentos de bajos ingresos en las periferias entonces más distantes y de menor calidad ambiental, sumado a un Estado oferente de lotes servidos con “casetas sanitarias”, un incipiente sistema de subsidios estatales posteriormente asociado a una mecánica de endeudamiento paralelo en la banca privada, y una política pública de erradicación de hogares pobres previamente emplazados en áreas metropolitanas de alto estatus, aplicada entre 1979 y 1985;
- Por la otra, las áreas circundantes a las tres mayores metrópolis fueron progresivamente fraccionadas en parcelas de agrado, posibilitadas por el instrumento DL 3516 del Ministerio de Agricultura, lo que desde entonces ha implicado una alternativa factible de localización habitacional para proyectos inmobiliarios en baja densidad y alto consumo de suelo, dependientes de movilidad privada, con inversiones estatales en autopistas urbanas y regionales que han mejorado notablemente la accesibilidad a esos lugares, pero a la vez con un alto costo ambiental y de recursos públicos.

Autores locales como Sabatini *et al.* (2012) plantean que el propio mercado inmobiliario privado de viviendas unifamiliares, orientado a segmentos medios y medio-altos, estaría tendiendo por sí solo a una “reducción de la escala geográfica de la segregación”, producto de su localización, en suelo periférico tradicionalmente de bajo costo, produciendo un acercamiento geográfico entre residencia de clase media y media-alta y sectores populares originalmente residentes. Sin embargo, aún no existe evidencia para verificar que este “acercamiento geográfico” y la disposición de los nuevos residentes a localizarse cerca de los pobres urbanos, realmente generen mayores niveles de interacción social y oportunidades de desarrollo humano para los residentes originales de bajos ingresos tradicionalmente segregados. Incluso la proliferación de condominios cercados (dependientes de férreos sistemas de seguridad privados y movilidad privada) no hace más que corroborar la ausencia de integración social en estas periferias, aunque tampoco se debe descartar que la atracción de servicios y equipamientos privados pagados a estos barrios, que generan los residentes de mayor estatus podrían implicar algún grado de beneficio para los residentes originales.

Por su parte, el Estado chileno, desde 1997, ha acometido varios intentos de zonificar por decreto “mixturas sociales” en periferias metropolitanas, a través de normativas orientadas a promover Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado (PDUC), mega emprendimientos inmobiliarios y de servicios de varios miles de unidades construidas, utilizando la modalidad de “zonificación condicionada” de

suelo, es decir, promoción de integración social en enclaves de vivienda orientada a segmentos medios y altos, con márgenes de vivienda social exigida desde un 5% hasta un 12% del área del proyecto, a cambio de potestades, delegada al sector privado en la zonificación de usos de suelo y márgenes de constructibilidad. Sin embargo, esta política suscitó consecutivos fracasos en la aprobación de dichos instrumentos, ya que la batería de propuestas legales definidas en los años 1997, 2003 y 2013 no fueron aprobadas legalmente, o se encuentran en letra muerta, al no haber capacidad ni interés por parte del sector privado en construir algunos de estos emprendimientos de “integración” aunque ya cuenten con aprobación para ello.

### **3. Negocio inmobiliario especulativo en suelo central: repoblamiento con recomposición ascendente de clase**

En paralelo, desde mediados de la década de 1980, el Estado chileno ha sido activo en intentar repoblar el centro de Santiago, luego los de otras regiones metropolitanas nacionales, sin necesariamente postular como objetivo el generar mixturas sociales, pero sí con el objetivo declarado de atraer segmentos medios a suelos centrales, recomponer tejidos urbanos físicos deteriorados y combatir el “despoblamiento” de estas zonas. Si bien al año 2002, un 40% de la población metropolitana de Santiago continuaba viviendo en las 11 comunas centrales y pericentrales de Santiago, mayormente población correspondiente a los dos quintiles de menores ingresos del país (INE, 2002), es un hecho que las tasas de variación poblacional intercensal, que al 2002 eran negativas para todos estos distritos, se recompusieron al año 2012, en la medida en que 7 de estas 11 comunas mostraban tasas positivas de variación poblacional. Fue sustancial para ello la aplicación de un Subsidio de Renovación Urbana, existente desde 1991, para la adquisición de viviendas de tamaño inferior a 140 m<sup>2</sup>, denominadas paradójicamente como “económicas”, dentro de un polígono central definido como Zona de Renovación Urbana de 8.500 hectáreas y un monto máximo a cubrir de 10% del precio de venta total final, que podía llegar a 2000 UF<sup>1</sup> (213 ingresos mínimos actuales). A ello se sumó la orientación de instrumentos municipales de planificación territorial y una multiplicidad de agencias municipal-privada promotoras de condiciones ventajosas de zonificación y generación de carteras de suelo disponible, que posibilitaran el desarrollo inmobiliario en cada caso, comenzadas en 1985, de manera piloto, con la Corporación para el Desarrollo de Santiago (Centro), experiencia que fuera luego replicada en otras comunas pericentrales.

Factores decisivos de la acentuada renovación del centro y pericentro de Santiago son en primer lugar, su mayor concentración de equipamiento y bienes públicos, tales como escuelas secundarias de calidad, universidades y centros de formación técnica, mayor densidad de centros de salud, parques y un mayor número de áreas verdes con mantención estatal asegurada, en una metrópolis que ostenta sólo 3 m<sup>2</sup> promedio de suelo verde por habitante; en segundo lugar, la considerable inversión pública en infraestructura de transporte de Metro, vías segregadas de buses y recorridos peatonales, y en tercer lugar, desde 1991, la emisión de *vouchers* de subsidio a la vivienda de clase media con precio máximo de 2000 UF. Todo ello

<sup>1</sup> La UF es una unidad de cuentas utilizada en Chile, autoajustable según inflación. Al cambio de 2014, 1 UF equivalía a US\$42.

responde a una política de Estado dirigida a incentivar la relocalización central de compradores y hogares emergentes de mayor estatus que los residentes originales.

En efecto, a partir de 1991 en adelante, el Estado chileno se ha convertido en una agencia financiera, vía subsidios, indispensable para el acceso social a la vivienda para segmentos medios. Esta política ha implicado una verdadera revolución inmobiliaria en el AMGS, con un ascenso continuado a partir de 1997 del volumen de construcción residencial en suelo central. La proliferación de este tipo de construcción verticalizada ha hecho que cada vez más las zonas céntricas de Santiago se asemejen visualmente a Sao Paulo o Ciudad de México, un cambio que también ha sido posible gracias a la creciente disponibilidad de capital financiero e inmobiliario, y los costos cada vez más altos de la movilidad intraurbana, que empujan a una gran parte de los residentes urbanos, con suficientes recursos y capacidad de endeudamiento bancario, a preferir las áreas centrales.

A la par, Santiago mantiene procesos acentuados de expansión en baja densidad hacia comunas periféricas fuera del AMGS pero dentro del conjunto de las 52 comunas de la Región, patrón seguido por las otras dos metrópolis mayores chilenas: Valparaíso y Concepción. Sin embargo, entre 1990 y 2008, la participación en el mercado residencial de las 11 comunas componentes del espacio interno del AMGS (medido en unidades de vivienda con permiso de edificación otorgado) se incrementó dramáticamente desde un 7,5% hasta un 44% del total regional, mientras que las 23 comunas restantes del AMGS decrecieron de un 81% a un 38,5%, y las 18 comunas satelitales fuera del AMGS (más lejanas) incrementaron desde un 11% a un 17,6%. Asimismo, la participación de la comuna central de Santiago alcanzó en el año 2011 el 46% del total de unidades producidas en la región de Santiago (52 comunas), tanto en departamentos como en casas unifamiliares construidos.

Sin embargo, este modelo no está exento de problemas. Actualmente en Chile, el sistema de financiación estatal vía *vouchers* a la vivienda orientada a segmentos socio-económicos medio y bajo no se equipara con una capacidad real de producción de vivienda económica por parte del sector inmobiliario privado, en segmentos bajo 1200 UF (US\$ 50.000), generando que en promedio un 40% de los subsidios emitidos por el Estado no se ejecuten en viviendas realmente construidas, por carencia de oferta de vivienda, lo que habla de un problema del sector público para tener un grado de control efectivo sobre la provisión real de vivienda necesaria para el país. Luego, el mercado de vivienda chileno va en la dirección contraria, es decir, oferta viviendas cada vez más costosas. Por ejemplo, en diez de las 11 comunas central y pericentrales de la región de Santiago, el precio de venta de las unidades residenciales se ha incrementado desde 1100 a 1500 UF, acompañado de una reducción del tamaño promedio de 70 a 50 m<sup>2</sup>, según el total de permisos de edificación solicitados (Observatorio Habitacional MINVU, 2011). Esta dirección ascendente de precios se refuerza con comunicados oficiales recientes, a través de la prensa, donde se declara la intención del Estado chileno de incrementar prontamente la base subsidiable a un precio de venta de 2500 UF<sup>2</sup>, esto visto como una medida para revertir la “desaceleración inmobiliaria”.

<sup>2</sup> <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/08/17/675394/gobierno-evalua-aumentar-subsidio-de-clase-media-para-compras-de-viviendas-de-hasta-2500-uf.html>

Actores del mundo inmobiliario sostienen regularmente que los incrementos de precios de venta de las viviendas y la desaceleración se deben a dos factores: a) aumentos en los costos de suelo en zonas centrales, y b) aumentos en los costos de construcción. Alegan que existe una escasez de suelo urbano en las zonas centrales y pericentrales consolidadas, y que ello implica un encarecimiento sostenido no sólo del suelo que por su costo ya no puede ser destinado a compra para redesarrollo en altura, sino que esos precios se traducen en los precios de venta cada vez mayores de las unidades residenciales, y por ende una restricción artificial de la demanda a poder satisfacer. Esta es una afirmación que se viene repitiendo desde hace años, y fue el argumento principal para que el sector inmobiliario totalmente privatizado chileno presionara por la modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) en la versión denominada PRMS 100, aprobada afines del 2013, que amplió el límite urbano en 10.234 hectáreas (Trivelli, 2011).

Sin embargo, ello no pasa de ser una muy efectiva campaña comunicacional de ese sector, ya que la evidencia indica que existe aún una gran disponibilidad de suelo no utilizado dentro del límite urbano de las 34 comunas del Gran Santiago, que asciende a 9.998 hectáreas (MINVU, 2013). El 69% de esto ha sido ya zonificado como usos habitacionales mixtos, y el 26% es suelo destinado a usos industriales exclusivos, que puede ser reconvertido sin demasiada dificultad jurídica. Trivelli (2014) estima además que la superficie disponible para localización residencial existente al interior del AMGS podría ser incluso el doble, primero, por proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado (PDUC) y permisos de edificación ya aprobados pero que no se han materializado, y segundo, por suelo reciclable obsoleto (ex estaciones ferroviarias, industrias, bodegas, aeropuertos, regimientos, etc.). En total, es posible estimar entre 5.000 y 7.000 hectáreas bajo estas condiciones.

Por otra parte, López Morales (2013) plantea que existe gentrificación en el centro y pericentro de Santiago, al mostrar cómo este mercado residencial privado intensifica el consumo de suelo para redesarrollo en altura por parte de las empresas inmobiliarias. Asimismo, la ganancia obtenida por renta de suelo es alta, y a costa de un valor pagado por ese suelo insuficiente para compensar a los residentes-propietarios con una relocalización en condiciones habitacionales y de centralidad similares. De esta forma, los supuestos efectos positivos de la renovación urbana (a saber, repoblamiento, ampliación y mejoramiento de oferta residencial en suelo central, junto a una revitalización general de medio ambiente construido y una supuesta disminución del patrón expansivo metropolitano) son aminorados o desvirtuados por efectos del deterioro de la materia construida alrededor de los edificios en altura, la devaluación del suelo sujeto a eventual explotación, el hiperescalamiento de la nueva masa construida, una tendencia al desplazamiento de al menos la mitad de los residentes locales originales que no tienen acceso a los nuevos precios de mercado de viviendas que se han impuestos en sus barrios, y por ende la exclusión de este mercado de hogares pertenecientes a los dos quintos más bajos socio-económicos por razones “funcionales” a los altos márgenes de explotación empresarial de la renta de suelo. Desplazar pobres a las periferias no es una política que disminuya la expansión metropolitana, sino que la aumenta y la complejiza.



Fig. 1. Desarrollo en altura en barrio central. Ejemplo de alta constructibilidad con efecto en zonas circundantes.

Fuente: Ernesto López Morales (año 2012).



#### 4. Explotación privada de renta de suelo por condiciones de centralidad

En Chile recién se comienza a discutir el alto margen de ganancia que obtiene el sector inmobiliario por captura de renta de suelo urbano. Como ocurre en otras ciudades que alcanzan niveles crecientes de desarrollo, en el caso de Santiago y las principales zonas metropolitanas chilenas, el Estado chileno ha invertido, y lo seguirá haciendo, en generar la mayor parte de las positivas externalidades ambientales y de acceso al transporte, en los espacios que luego se desarrollan por el capital inmobiliario. Por su parte, los municipios administran autónoma y descentralizadamente la constructibilidad y usos del suelo urbano, permitiendo que, en algunas zonas centrales, el agente inmobiliario construya, venda, y obtenga 8 veces o más de ganancia, respecto a lo que pagó por el suelo edificado.

Entre 2000 y 2012, el precio realmente pagado por los desarrolladores inmobiliarios a los propietarios de suelo originales en Santiago Centro creció sólo un 7%, mientras que la renta de tierra capturada por esos desarrolladores, medido en utilidades post-venta y considerando todas las unidades residenciales vendidas de un mismo proyecto, creció un 665%. Son, asimismo, diez las empresas inmobiliarias que dominan el 50% de la oferta de departamentos en las once comunas centrales del AMGS, y sólo cuatro las que dominan casi el 50% de la producción en suelo de la comuna de Santiago Centro solamente (López Morales, 2013).

La sistemática apropiación desigual de la “brecha de renta” del suelo, por grandes desarrolladores en Chile deja a los pequeños propietarios de suelo a merced de los primeros. Esta es una tesis de gentrificación facilitada en gran medida por el intenso proceso de concentración de capital en bienes raíces y construcción, impulsada por una creciente demanda de compradores. Los edificios residenciales producidos sólo son accesibles para los segmentos medios, por lo tanto, los residentes originales de menor estatus son desplazados ya que en un 50%, los antiguos propietarios se ven obligados a vender sin alcanzar a obtener un valor suficiente para acceder a la vivienda en el lugar.

Casgrain (2014) corrobora el carácter “empresarial” de la gentrificación en Chile por las relaciones de poder polarizadas celebradas entre los que manejan los cambios experimentados en los barrios (desarrolladores a gran escala) y los que residen en ellos. La “brecha de renta” es un eje central teórico en el estudio de cambio urbano en las principales ciudades chilenas (ver Smith, 1979; Clark, 1987; Hammel, 1999; Lees *et al.*, 2008), teoría que ha demostrado ser útil para medir el desplazamiento “por exclusión”, por ejemplo, en los casos en que la captura privada de la renta de la tierra tiene un carácter monopólico de clase (López Morales, 2013, basado en Slater, 2006, y Marcuse, 1985).

Por ejemplo, el análisis de datos del Conservador de Bienes Raíces de Santiago entre 2000 y 2010 muestra que los valores de venta de parcelas de suelo, traspasadas desde propietarios-personas naturales residentes a empresas inmobiliarias que luego edificaron proyectos en altura, en un 43% de los casos, son insuficientes para posibilitar costear, para los residentes originales, residencia nueva de reemplazo localizada en el mismo lugar. Asimismo, en las mediciones efectuadas en la comuna de Santiago Centro, se detectó que casi un 20% ni siquiera alcanza a percibir rentas de suelo útiles para costear al menos la mitad del precio del departamento

que requiere el propietario de acuerdo a la cantidad de habitantes de su hogar. Y solo un 49% de la muestra en la misma zona alcanzaría a solventar el precio del departamento requerido con la renta obtenida de su propiedad actual.

Los precios de venta reales de paños de suelo son prácticamente estáticos en los últimos 15 años, y esto se debe al férreo control, virtualmente monopólico del proceso de compra-venta que ejercen parte importante de los conglomerados inmobiliarios, ya sea a través de negociaciones altamente dispares con los propietarios originales, compras estratégicas de ciertos predios para posteriormente abandonarlos (generando externalidades negativas que devalúan el entorno) o con el fin de presionar a los propietarios remanentes vecinos a vender rápidamente y/o a bajo precio (ante la eventualidad de sufrir externalidades generadas durante la construcción en altura), por falta de acceso a información fidedigna o asesoría legal por parte de los propietarios de los paños urbanos sujetos a renovación, o incluso por propias ordenanzas municipales que castigan la pequeña propiedad con sobretasas de impuesto territorial (López Morales *et al.*, 2014). De esta forma, el modelo privado de producción de vivienda en suelo central y pericentral de Santiago es altamente dependiente de subsidios estatales, internaliza casi por completo los incrementos de renta de suelo producidos por externalidad de inversiones públicas en estas zonas, y excluye a cerca de un 50% de la población residente. Es decir, se trata de renovación urbana con expulsión social, y no un modelo de densificación socialmente inclusivo.

### **5. Pro-empresarialismo en la gestión pública y municipal**

En la década de 1990, recién recobrada la democracia en el país, diversas reformas orgánicas municipales traspasaron responsabilidades administrativas sin autonomía fiscal, desde el gobierno central a los gobiernos locales, lo que se tradujo en, primero, una fuerte dependencia a las instancias regionales y sectoriales del gobierno central para financiamiento de presupuestos municipales, con dependencia al sistema de redistribución de recursos denominado Fondo Común Municipal, y, segundo, una incesante búsqueda municipal de recursos derivados de la actividad económica privada dentro de sus territorios, como son los permisos de edificación (impuesto directo al municipio consistente en un 1,3 % del costo total declarado de la obra), patentes comerciales y otros vinculados a la potenciación del uso residencial de alta densidad en el espacio urbano. Este segundo factor, en la mayoría de los casos de comunas centrales metropolitanas, ha movilizó el accionar de sus municipios a desarrollar estrategias de ampliación de la constructibilidad permitida en sus ordenanzas de suelo con el fin de atraer actividad inmobiliaria.

En Chile, los planes reguladores municipales fijan el uso y la constructibilidad del suelo, y se disponen como instrumentos prácticos esenciales para la atracción, anclaje y movilidad de capital privado invertido en procesos de producción inmobiliaria y renovación urbana. Asimismo, la tendencia a transformar la institucionalidad pública e implementar alianzas público-privadas para realizar procesos de renovación urbana no puede entenderse sino desde el escenario de competencia a nivel comunal por la atracción, lo mayor posible, de inversión privada, lo cual habla más de un estado de fragmentación al interior de los aparatos

del Estado a niveles municipales, que de integración o articulación en sus políticas. Ambos elementos –constructibilidad del suelo y alianzas público-privadas– actuando en conjunto para activar nichos inmobiliarios, han sido denominado como de “urbanismo pro-empresarial” por López Morales *et al.* (2012) y Vicuña *et al.* (2013). La competencia inter-municipal se entiende como el acceso de los municipios al mercado metropolitano de la vivienda, en tanto “oferentes” de suelo disponible para la explotación intensiva en altura. La evidencia en Chile indica que existe competencia “a costa” del desarrollo de otros municipios, con nichos saturados y otros “de reemplazo”.

El caso más tradicional iniciado en 1985 y de resultados más patentes en términos de fortalecimiento de la actividad inmobiliaria, con un verdadero nicho de inversión privada creado *ex novo* al interior del municipio, es la comuna de Santiago Centro. Desde mediados de la década de 1980, este municipio comenzó a gestionar terrenos vacantes y organizar una demanda residencial (ambas tareas normalmente asumidas por el sector privado) a través de la Corporación de Desarrollo de Santiago (CORDESAN), así como también fue pionero en la aplicación del Subsidio de Renovación Urbana desde 1991. A partir de entonces se focalizaron los esfuerzos en la zona Santiago norponiente, más conocida como barrio Yungay, el segundo cuadrante residencial más antiguo y el de mayor cantidad de inmuebles declarados de interés patrimonial en la comuna, detonando una intensa aunque incipiente producción inmobiliaria privada en altura, con reconstrucción en paños de suelo previamente ocupados por vivienda en baja altura. Tras la acentuada demolición de inmuebles de interés patrimonial ocurrida en ese sector, en 2003 el municipio restringió la constructibilidad de ese lugar pero definió nuevas ventajas normativas para otro sector al centro-sur de la comuna, esta vez a lo largo de la avenida Santa Isabel. En la actualidad, es posible contabilizar en esta zona más de 110 edificios residenciales de gran envergadura, que van de los 14 a los 31 pisos, construidos desde 2005 en adelante, tratándose de una de las mayores concentraciones y densidad de vivienda de segmentos medios en toda la metrópolis y el país. En sólo cuatro años, Santa Isabel ya representaba el 60% de la superficie residencial anual construida en la comuna, con una suma de producción cercana a los 370 mil metros cuadrados y una densidad neta en gran parte de los predios residenciales cercana a 8.000 habitantes por hectáreas.

El aumento en el volumen de producción implicó también la atracción de inmobiliarias provenientes desde los sectores más pudientes de la ciudad, o especializadas en proyectos de segunda vivienda en zonas costeras, que no habían tenido actividad en la zona central metropolitana de Santiago. De cualquier forma, un 53% de los proyectos vendidos en esta zona pertenecen a la acción de tan sólo cuatro empresas desarrolladoras, a saber: Euro, Absal, RVC, y la conocida Paz Froimovich, de las cuales solo la última en la lista generaba proyectos en la zona de Santiago norponiente en la década anterior. Sin embargo, a partir de 2012, la actividad inmobiliaria del sector Santa Isabel comenzó a desvitalizarse, por razones de la hiper-concentración de la actividad inmobiliaria, el agotamiento del suelo barato disponible y, especialmente, por los ajustes restrictivos en el plan regulador comunal que comenzaron a operar recién ese año, en alta medida a raíz de una movilización de vecinos; sin embargo, al momento de escribir este ensayo, surge una intensa actividad en el límite sur de la comuna, así como en las comunas

aledañas del pericentro norte del AMGS. De hecho, desde 2003 en adelante, el municipio de Santiago Centro ha emprendido una parcelación de los ajustes de su regulación de suelo, es decir, mientras algunas zonas al interior de la comuna son restringidas, otras resultan liberalizadas, deliberadamente promoviendo una fluida movilización de capital inmobiliario entre los barrios existentes al interior de su propio territorio, y también generando saltos de actividad inmobiliaria hacia comunas aledañas (López Morales *et al.*, 2012).

Un ejemplo concreto son las comunas de Recoleta e Independencia, que presentan ventajas de localización por la prolongación de la Línea 2 del metro, sumado a las condiciones de edificación permisivas alojadas en sus instrumentos de regulación de suelo. El caso de Independencia muestra la modificación de una tradicional zona de cuatro hectáreas normada como Área Verde, convertida posteriormente a un uso habitacional mixto con altura libre permitida para edificación aislada. La modificación fue realizada rápidamente luego de la compra de los paños contenidos en esa zona por parte de una empresa inmobiliaria, detonándose prontamente la construcción de edificios de departamentos en gran altura y densidad.

En el caso de la comuna de Ñuñoa, una serie de modificaciones a su Plan Regulador Comunal, permitieron edificar entre 2004 y 2007 más de 550.000 metros cuadrados solo en departamentos, equivalente a un 13% de todo lo construido en las 34 comunas del Gran Santiago, e implicando un ingreso municipal equivalente al 8% de su presupuesto corriente, solo por ingreso de impuestos de edificación entre esos años. Sin embargo, tras el rechazo y movilización vecinal a las prácticas municipales y la concentración de la actividad inmobiliaria, en 2007 el municipio modificó su plan regulador comunal, siguiendo la misma lógica de Santiago Centro, es decir, relocalizando la posibilidad de inversión rentable hacia los bordes comunales oriente (aprovechando la nueva Línea 4 del metro) y sur (donde aún subsisten numerosos predios industriales en desuso junto a conjuntos residenciales de segmentos bajos), además de intensificar las posibilidades de densificación a lo largo de los ejes comunales principales.

Los casos aquí presentados muestran varias de las condiciones características del urbanismo pro-empresarial chileno, con intensificaciones espaciales y escalares de la inversión inmobiliaria en función de los cambios normativos de suelo, generados por gobernanza municipal, de manera independiente de unas respecto a las otras, y generalmente inconsciente a los vecinos, pero confluyente con los objetivos rentabilizadores y de localización del sector inmobiliario privado. Luego, existe volatilidad de la inversión privada, que en gran medida depende de las modificaciones normativas que restringen o abren espacios a la maximización de la ganancia por renta de suelo. Asimismo, las administraciones políticas municipales asumen el riesgo de enfrentar la emergencia de activismo vecinal, con costos políticos variables. El municipio pro-empresarial por excelencia es menos un regulador del suelo, y más un actor de mercado que ofrece constructibilidad de suelo a los privados, lo que no significa que posteriormente los ingresos municipales por impuesto a la construcción no se redistribuyan a la provisión de equipamientos y servicios. El problema es que este sistema es insustentable por su alto consumo de renta de suelo y su tendencia al desplazamiento y la exclusión de los dos quintiles

más bajos de residentes (como se plantea en la sección anterior), y por el hecho de que cuando los mercados de renovación en los barrios se saturan, las propiedades que no fueron desarrolladas en su momento ven reducir drásticamente su valor, y por ende quedan eternamente disponibles o subutilizadas en actividades de impacto negativo en sus entornos.

## **6. Hacia una propuesta de acción para centralizar la integración social urbana en el espacio central metropolitano**

Chile es un país que avanza a niveles de desarrollo acordes con su productividad interna, pero aún estructurado en enormes desigualdades que se expresan espacialmente en sus áreas metropolitanas. El capitalismo chileno es “urbano” y rentista, en la medida que por una parte extrae retornos por desarrollo residencial y de servicios en suelo barato periférico, acrecentando la brecha espacial de la segregación social, y por la otra maximiza la producción inmobiliaria orientada a clases media y alta, a través de nichos de mercado residencial en zonas centrales excluyentes de los dos quintiles más bajos de la población. El sector inmobiliario y de la construcción chileno es vigoroso y genera un 13% del PIB nacional, pero también se ha acostumbrado a altos márgenes de utilidades, subsidios públicos ascendentes en el tiempo (que son reactivos frente a una supuesta escasez de suelo), y un régimen pro-empresarial municipal que le asegura la constante generación de ventajas de localización a lo largo y ancho de las zonas metropolitanas.

Los niveles de segregación socio-espacial en el país son aún muy altos, y por ende se requiere considerar un urbanismo distinto, con un enfoque socialmente inclusivo a través de una gestión de Estado coordinada y fortalecida con nuevas competencias públicas supra-municipales, que operen sobre suelo central metropolitano con el fin de fijar estándares de integración social, aprovechando los altos niveles de centralidad y equipamiento existentes en los centros.

En primer lugar, se pueden restar atribuciones pro-empresariales a los municipios en la fijación discrecional de condiciones maximizadas de constructibilidad, y entregar competencias de coordinación y gestión del suelo a autoridades a nivel regional o metropolitano, actualmente alojadas en los gobiernos regionales, y acerca de las cuales se discute actualmente su fortalecimiento político y de gestión (MINVU, 2014).

En segundo lugar, se requiere la definición concreta de Áreas Metropolitanas de Interés Social, con el fin de posibilitar la localización de vivienda orientada a segmentos de bajos ingresos en zonas centrales cercanas a redes de transporte y equipamientos. Como se ha planteado arriba, en Santiago, el suelo disponible en suelo consolidado a lo menos asciende a 10.000 hectáreas. Pero ello implica la zonificación de áreas de suelo para vivienda social a nivel de instrumentos regional-metropolitano-intercomunal, de manera simultánea en todas las comunas que involucran un área metropolitana determinada, para evitar polarizaciones de densidad y aglomeraciones en ciertas comunas.

En tercer lugar, se requiere potenciar la densidad de equipamientos y la mantención de estos, junto con la definición de estándares de densidad y altura en la producción de vivienda orientada a segmentos medios, con el fin de evitar una

sobre concentración o hiper-escalamiento con externalidades negativas. En cuarto lugar, se requieren instancias aprobatorias de carácter participativo al momento de fijarse las normas, siguiendo la Ley de Participación Ciudadana, aprobada el año 2011 (Gobierno de Chile, 2011), pero que aún no se implementa en las instituciones públicas y municipales del país. En quinto lugar, componer asociaciones público-privadas, con participación comunal. El Estado chileno puede volver a asumir un rol más directo y conductor en la producción de vivienda, superando su rol actual que es meramente financiador. Al momento, la idea de agencias inmobiliarias estatales-municipales, sin fines de lucro, no sólo parece plausible sino que sería una medida altamente necesaria para evitar los desajustes de precio que genera el dominio de la producción de vivienda por las grandes empresas inmobiliarias y la banca privada, y redistribuir los ingresos estatales hacia fines urbanos y de vivienda mejor equilibrados con las necesidades reales de la población.

Todo ello refleja la necesidad de que se discutan nuevas formas de financiamiento público y privado. En América Latina hay un debate en curso, y se ha avanzado bastante en países como Colombia o Brasil, alrededor de sistemas de recuperación de plusvalías de suelo a través de impuesto a la renta a inmobiliarias, por determinado margen de constructibilidad (a consensuar como de uso gratuito), considerando para esta exención los ingresos totales post-venta de productos inmobiliarios (Smolka, 2013). Esto puede ser visto no sólo como una forma de resolver la desigualdad generada a partir la polarización de la riqueza económica urbana, sino también como una fuente para la financiación de políticas de vivienda por parte del Estado, en miras a la redistribución y el bienestar social espacialmente repartidos en todas las áreas metropolitanas y no polarizados en ciertas zonas de mayores atractivos comerciales o ambientales. Es esencial para esto también lograr un sistema de valoración cuantitativa de la renta de suelo central, que sea transparente y verídico (que se conozcan los márgenes de utilidades del sector inmobiliario y los precios reales de pago por suelo que se efectúan) en ciudades metropolitanas y medianas, incrementada por inversión estatal y capturada por mercado inmobiliario privado, con reconocimiento de esta renta de suelo como un bien socialmente generado y recuperable por el Estado.

Se trata de establecer un “nuevo trato” de financiamiento de los aportes fiscales y privados a la producción de vivienda en suelo central. Al momento, el Estado chileno subsidia y financia prácticamente la totalidad de la infraestructura en las zonas de mayor centralidad, y el privado construye y captura la plusvalía de suelo generada. Asimismo, las altas tasas de 50% de desplazamiento social desde las zonas de mayor desarrollo inmobiliario hacia la periferia de menores condiciones de centralidad, contradicen el objetivo principal de centralizar la integración social. Es necesario entonces, por una parte, proponer formas de financiamiento de la gestión pública a través de exención de parte de esa renta de suelo a ser recuperada por el Estado y reinvertida en vivienda social en suelo central, es decir, en suelo considerado “caro”, de forma similar a como se hace en Sao Paulo, a través de las ZEIS (Sandroni, 2011), y de una forma distinta, en Colombia, con resultados positivos en la disminución de la segregación, una mayor cohesión socio-espacial, y definitivamente una mayor justicia “espacialmente” redistributiva de ingresos por impuestos.

No se trata simplemente de aplicar un incremento de contribuciones de bienes raíces a los propietarios de suelo, lo cual solo castigaría a los propietarios pobres y los forzaría a vender rápido su suelo, sino que se trata de incrementar la imposición de las inmobiliarias por utilidades obtenidas post-venta. Los instrumentos de impuesto a la renta y eliminación de los Fondos de Utilidades Transables existen en Chile, y es solo cuestión de ajustarlos. Asimismo, con una mayor recaudación por recuperación de renta de suelo, se pueden financiar de manera homogénea servicios de salud, educación de calidad y bienes públicos a través de todo el espacio metropolitano, especialmente en las zonas históricamente más carenciadas, así como en ciudades intermedias regionales. Pero ello requiere un régimen coordinado de gestión pública intersectorial e intermunicipal que supere el esquema actual y las lógicas pro-empresarialistas y competitivas entre municipios, existentes hoy en Chile.

## 7. Referencias bibliográficas

- CASGRAIN, Antoine (2014): “Gentrificación empresarial en el centro de Santiago: contradicciones en la producción del espacio residencial”, en HIDALGO, Rodrigo y JANOSCHKA, Michael –eds.– *La ciudad neoliberal: gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de Mexico y Madrid*. Universidad Católica, Santiago, pp. 59-74.
- CLARK, Eric (1987): *The Rent Gap and Urban Change: Case Studies in Malmö 1860-1985*. Lund University Press, Lund.
- ESPINOZA, Vicente (1988): *Una Historia de los Pobres de la Ciudad*. Ediciones SUR, Santiago.
- GOBIERNO DE CHILE (2014): *Política Nacional de Desarrollo Urbano*, consultado en 23-09-2014, disponible en <http://políticaurbana.minvu.cl>
- GOBIERNO DE CHILE (2011): *Ley Núm. 20.500. Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*, consultado en 23-09-2014, disponible en [http://transparenciaactiva.cultura.gob.cl/uploads/file/ley20500\\_16.pdf](http://transparenciaactiva.cultura.gob.cl/uploads/file/ley20500_16.pdf)
- HAMMEL, Daniel (1999): “Re-establishing the Rent Gap: An Alternative View of Capitalised Land Rent” en *Urban Studies*, núm. 36(8), pp. 1283-1293.
- HIDALGO, Rodrigo; ZUNINO, Hugo y ÁLVAREZ, Lily (2007): “El emplazamiento periférico de la vivienda social en el área metropolitana de Santiago de Chile: Consecuencias socio espaciales y sugerencias para modificar los criterios actuales de localización” en *Scripta Nova*, núm. 245, consultado en 23-09-2014, disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24527.htm>
- INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2002): *Censo Nacional de Población - Chile 2002*. INE, Santiago.
- LEES, Loretta, SLATER, Tom y WYLY, Elvin (2008): *Gentrification*. Routledge, Nueva York.

- LÓPEZ MORALES, Ernesto (2013): “Gentrificación en Chile: aportes conceptuales y evidencias para una discusión necesaria” en *Revista de Geografía Norte Grande*, núm. 56, pp. 31-52.
- LÓPEZ MORALES, Ernesto; GASIC, Ivo y MEZA, Daniel (2012): “Urbanismo Pro-Empresarial en Chile: políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago” en *Revista INVI*, núm. 28(76), pp. 75-114.
- LÓPEZ MORALES, Ernesto; MEZA, Daniel y GASIC, Ivo (2014): “Neoliberalismo, regulación ad-hoc de suelo y gentrificación: el historial de la renovación urbana del sector Santa Isabel, Santiago” en *Norte Grande*, núm. 58, pp. 161-177.
- MARCUSE, Peter (1985): “Gentrification, abandonment and displacement: connections, causes and policy responses in New York City” en *Journal of Urban and Contemporary Law*, núm. 28, pp. 195-240.
- MINVU – MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (2013): *Memoria explicativa modificación Plan Regulador Metropolitano de Santiago MPRMS 100 “Actualización Áreas Extensión Urbana y Reconversión”*. MINVU, Santiago, consultado en 23-09-2014, disponible en <http://metropolitana.minvu.cl/wp-content/uploads/2013/09/2.1.1.3.6.1-memoria-explicativa.pdf>
- MINVU – MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (2008): *Nueva Política Habitacional*. MINVU, Santiago.
- OCDE (2012): *Working Party on Territorial Policy in Urban Areas. National Urban Policy Reviews: The Case of Chile*, consultado en 23-09-2014, disponible en [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/TDPC/URB\(2012\)13&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/TDPC/URB(2012)13&docLanguage=En)
- PETERMANN, Alexandra (2006): “¿Quién extendió a Santiago? Una breve historia del límite urbano, 1953-1994” en GALETOVIC, Alexander –editor– *Santiago: Donde estamos y hacia dónde vamos*. Centro de Estudios Públicos, Santiago, pp. 207-230.
- SABATINI, Francisco, RASSE, Alejandra, MORA, Pía y BRAIN, Isabel (2012): “¿Es posible la integración residencial en las ciudades chilenas? Disposición de los grupos medios y altos a la integración con grupos de extracción popular” en *EURE*, núm. 38(115), pp. 159-194.
- SANDRONI, Paulo (2011): “Recent experience with land value capture in São Paulo, Brazil” en *Land Lines*, núm. 23(3), pp. 14-19.
- SLATER, Tom (2009): “Missing Marcuse: on gentrification and displacement” en *City - Analysis of Urban Trends Culture Theory Policy and Action*, núm. 13(2), pp. 292-312.
- SMITH, Neil (1979): “Toward a Theory of Gentrification: A Back to the City Movement by Capital, not People” en *Journal of the American Planning Association*, núm. 45(4), pp. 538-548.
- SMOLKA, Martim (2013): *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development. Policy Focus Report Series*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge (EEUU).



- TRIVELLI, Pablo (2011): “La propuesta de modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago PRMS 100 requiere una justificación más sólida” en *EURE*, núm. 37(111), pp. 179-184.
- TRIVELLI, Pablo (2014): “La disponibilidad de suelo urbano en el Gran Santiago y la Región Metropolitana” en *Ciper*, publicado 3 septiembre, disponible en <http://ciperchile.cl/2014/09/03/la-disponibilidad-de-suelo-urbano-en-el-gran-santiago-y-la-region-metropolitana>
- VICUÑA, Magdalena (2013): “El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile” en *Revista INVI*, núm. 28(78), pp. 181-219.

