

La captura de plusvalía para el desarrollo urbano sostenible.
Estudio global comparativo sobre captura de plusvalía en 61 países:

EL CASO DE CHILE



Margarita Greene
Escuela de Arquitectura, CEDEUS, Pontificia Universidad Católica de Chile





1

¿Cuál es la experiencia de aplicación de instrumentos de captura de plusvalías?

What is the experience in the application of land capture instruments?

LAND VALUE CAPTURE:

policy approach that enables governments to recover and reinvest land value increases that result from public investment, government actions and demand and supply dynamics (LILP).

ESCENARIOS
Scenarios

MARCO LEGAL
Legal Framework

PROGRAMA
Programme

Esc.1:
TASA por MEJORAMIENTO
Improvement Fee

Ley 8946 (1949) de
Pavimentación Municipal

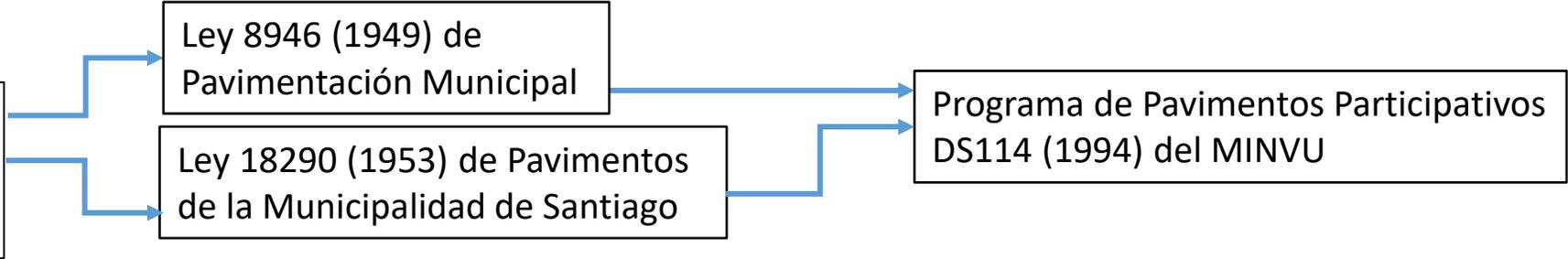
Ley 18290 (1953) de Pavimentos
de la Municipalidad de Santiago

Programa de Pavimentos Participativos
DS114 (1994) del MINVU

Esc.2:
REAJUSTE de TIERRA
Land Readjustment

Esc.3:
TASA por DESARROLLO
ADICIONAL
*Additional
Development Fee*

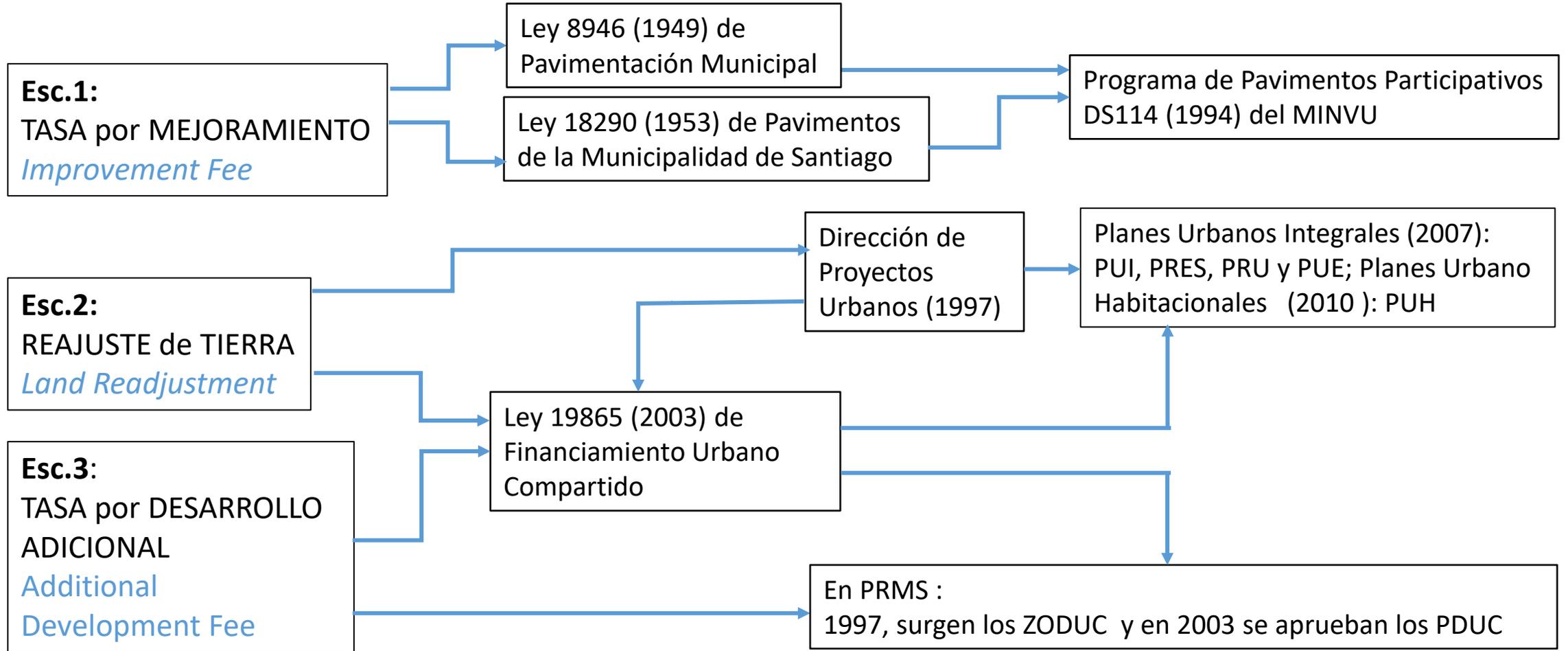
Esc.4:
TASA por IMPACTO
Impact Fee

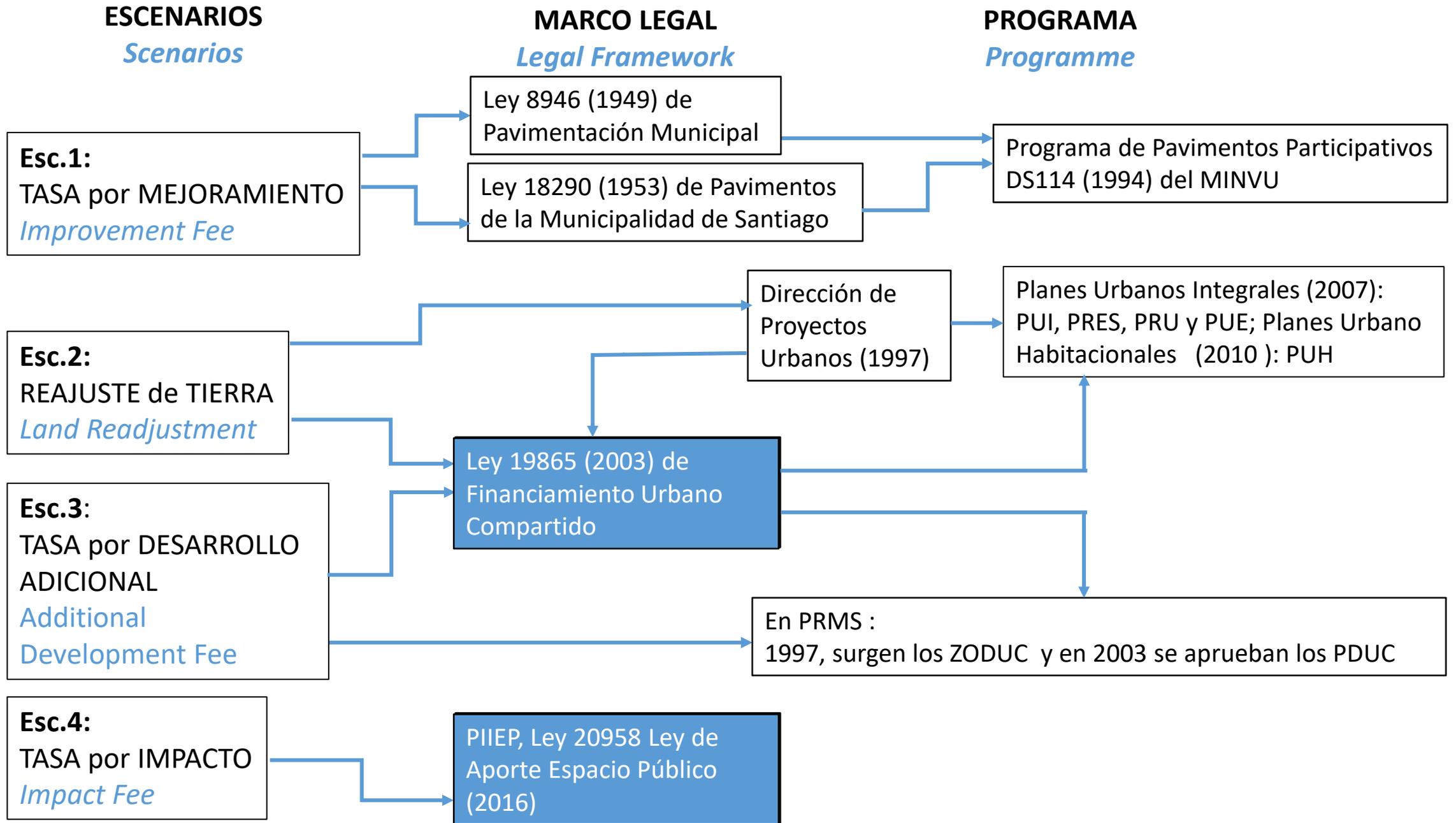


ESCENARIOS
Scenarios

MARCO LEGAL
Legal Framework

PROGRAMA
Programme





Instrumento	Leyes y Normativas	Marco Legal Nacional	Uso	Implementación	Impacto/Potencial
(1) Tasas por Mejoramiento	<p>Pavimentación de Calles y Pasajes</p> <p>Programa Pavimentos Participativos</p>	<p>Ley de Pavimentación Comunal N° 8946 (1949) y Ley Santiago 18.290 (1953)</p> <p>Ley de Presupuestos de la Nación, financia DS N° 114/1994 MINVU</p>	Frecuente hasta 1994 y después reemplazado por Programa Concursable PPP	<p>Municipios de la RM. En especial Santiago hasta 2004, luego esporádico y selectivo.</p> <p>Desde 1994 lo reemplaza Programa Nacional PPP que cofinancian gobierno regional, local y vecinos</p>	<p>Alto impacto social y de integración a la ciudad de conjuntos habitacionales generalmente de origen público.</p> <p>Éxito de Participación</p> <p>No recupera alza del valor del suelo, solo cofinancia costo.</p>
(2) Reajuste de Tierras	Planes Urbanos Integrados, PUI; Planes Urbano Habitacionales, PUH	Ley 19865 Financiamiento urbano compartido	Poco frecuente	Gobierno Regional y Local y actores privados	Mostro potencial urbano en acciones tanto periféricas como centrales pero complejo de implementarse
(3) Tasa por Desarrollo Adicional	Zonas y Planes de Desarrollo Urbano Controlado, ZODUC y PDUC	Ley 19865 Financiamiento urbano compartido	Focalizado áreas metropolitanas mayores	MINVU, Municipios	Alto impacto en extensión urbana pero no concreta cobros de mitigaciones
(4) Tasa por Impacto	Planes de Inversión en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público, PIIMEP	Ley 20958, Ley de Aporte Espacio Público PIIEP	Reciente pero sustantivo	GORE, MINVU, Municipio	Potencial urbano muy alto pero bajo aporte financiero por cobro con avalúos fiscales

Instrumento	Leyes y Normativas	Marco Legal Nacional	Uso	Implementación	Impacto/Potencial
(1) Tasas por Mejoramiento	Pavimentación de Calles y Pasajes Programa Pavimentos Participativos	Ley de Pavimentación Comunal N° 8946 (1949) y Ley Santiago 18.290 (1953) Ley de Presupuestos de la Nación, financia DS N° 114/1994 MINVU	Frecuente hasta 1994 y después reemplazado por Programa Concursable PPP	Municipios de la RM. En especial Santiago hasta 2004, luego esporádico y selectivo. Desde 1994 lo reemplaza Programa Nacional PPP que cofinancian gobierno regional, local y vecinos	Alto impacto social y de integración a la ciudad de conjuntos habitacionales generalmente de origen público. Éxito de Participación
(2) Reajuste de Tierras	Planes Urbanos Integrados, PUI; Planes Urbano Habitacionales, PUH	Ley 19865 Financiamiento urbano compartido	Poco frecuente	Gobierno Regional y Local y actores privados	Mostro potencial urbano en acciones tanto periféricas como centrales pero complejo de implementarse
(3) Tasa por Desarrollo Adicional	Zonas y Planes de Desarrollo Urbano Controlado, ZODUC y PDUC		Focalizado áreas metropolitanas mayores	MINVU, Municipios	Alto impacto en extensión urbana pero no concreta cobros de mitigaciones
(4) Tasa por Impacto	Planes de Inversión en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público, PIIMEP	Ley 20958, Ley de Aporte Espacio Público PIIEP	Reciente pero sustantivo	GORE, MINVU, Municipio	Potencial urbano muy alto pero bajo aporte financiero por cobro con avalúos fiscales

Instrumento	Leyes y Normativas	Marco Legal Nacional	Uso	Implementación	Impacto/Potencial
(1) Tasas por Mejoramiento	Pavimentación de Calles y Pasajes Programa Pavimentos Participativos	Ley de Pavimentación Comunal N° 8946 (1949) y Ley Santiago 18.290 (1953) Ley de Presupuestos de la Nación, financia DS N° 114/1994 MINVU	Frecuente hasta 1994 y después reemplazado por Programa Concursable PPP	Municipios de la RM. En especial Santiago hasta 2004, luego esporádico y selectivo. Desde 1994 lo reemplaza Programa Nacional PPP que cofinancian gobierno regional, local y vecinos	Alto impacto social y de integración a la ciudad de conjuntos habitacionales generalmente de origen público. Éxito de Participación
(2) Reajuste de Tierras	Planes Urbanos Integrados, PUI; Planes Urbano Habitacionales, PUH	Ley 19865 Financiamiento urbano compartido	Poco frecuente	Gobierno Regional y Local y actores privados	Mostro potencial urbano en acciones tanto periféricas como centrales pero complejo de implementarse
(3) Tasa por Desarrollo Adicional	Zonas y Planes de Desarrollo Urbano Controlado, ZODUC y PDUC		Focalizado áreas metropolitanas mayores	MINVU, Municipios	Alto impacto en extensión urbana pero no concreta cobros de mitigaciones
(4) Tasa por Impacto	Planes de Inversión en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público, PIIMEP	Ley 20958, Ley de Aporte Espacio Público PIIEP	Reciente pero sustantivo	GORE, MINVU, Municipio	Potencial urbano muy alto pero bajo aporte financiero por cobro con avalúos fiscales

Instrumento 2: REAJUSTE de TIERRA

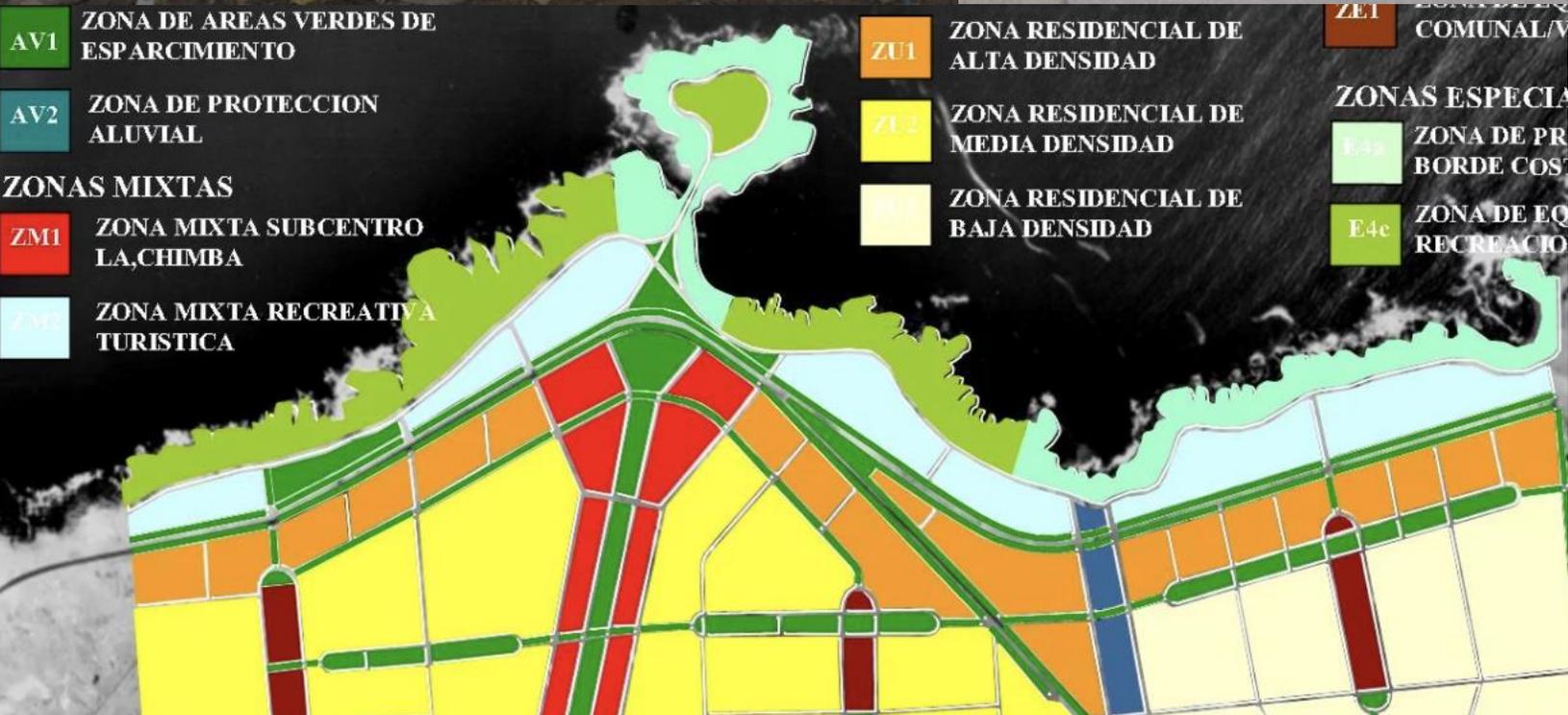
Ley de Financiamiento Urbano Compartida FUC (2003): Faculta a los SERVIUs, y las Municipalidades para convenir con terceros contratos de participación, destinados a la adquisición de bienes o a la ejecución, operación y mantención de obras urbanas, a cambio de una contraprestación consistente en otorgarles derechos sobre bienes muebles o inmuebles y/o la explotación de uno o más inmuebles u obras.

Establece:

Proyectos tipo 1: que contemplen la entrega en propiedad de bienes muebles o inmuebles, derechos o dinero como prestación **y la entrega en propiedad de bienes muebles o inmuebles**, o derechos en contraprestación.

Proyectos tipo 2: que contemplen ya sea la ejecución, la operación o la mantención total o parcial de una obra por un período de tiempo determinado o **la explotación total o parcial de uno o más bienes muebles o inmuebles, u obras por un período de tiempo determinado.**

LA CHIMBA, ANTOFAGASTA





Instrumento 3: TASA por DESARROLLO ADICIONAL

Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado PRMS: (Modificación 1997) Modificación Plan Regulador Metropolitano Santiago (PRMS) crea las Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado (ZODUC) en la Provincia Chacabuco, **permitiendo desarrollo inmobiliario fuera del límite urbano, en determinadas zonas y bajo ciertas condiciones, a cambio de inversiones urbanas (vialidad y áreas verdes) y de vivienda social extraordinarias.**

PDUC Regiones Metropolitana y Valparaíso (Dic. 2003): **Aprueba PDUC en el PRMS, aplicables en toda la Región Metropolitana.** Los PDUC tienen mínimo 300 hectáreas, también tienen que desarrollar vialidad áreas verdes y vivienda social. Se pueden desarrollar en las áreas metropolitanas (Valpo, Viña y RM). En los PDUC, el Plan Maestro se aprueba en términos generales completo para luego ir autorizando etapas sucesivas de las cuales cada una de estas tiene que cumplir sus mitigaciones en sí misma.

Instrumento 4: TASA por IMPACTO

Ley Aporte Espacio Público (2016). Modifica la LGUC en proyectos de loteo presentado por desarrolladores como cesiones de terreno para equipamientos y espacios públicos en orden a que, **todos los proyectos inmobiliarios (públicos y privados) mitiguen los impactos urbanos que generan por densificación o extensión** a través de un mecanismo alternativo de pago en dinero, en base a una tabla que considera: el destino y la densidad del proyecto, hasta por un 44% del avalúo fiscal del terreno para Planes de Inversión en Movilidad y Espacio Público definidos en planes reguladores (PIIEP). Importante aquí es que los Municipios deben tener el PIIMEP aprobado con participación ciudadana y en línea con el PRC para optar este beneficio.



2

¿Cuáles han sido los impactos sociales, urbanísticos y financieros?

Which have been the social, urban and financial impacts?

TASAS por MEJORAMIENTO de Pavimentación: Impacto Social, Urbano, Financiero

IMPACTO SOCIAL	<p>El Programa de Pavimentos Participativos (PPP) creado en 1994 atiende los déficits residenciales con efectividad y alta convocatoria donde los vecinos junto a municipios pueden aportar hasta un rango del 25 al 50% del costo de las obras</p>
IMPACTO URBANISTICO	<p>Integración urbana de conjuntos de vivienda social. El PPP esta siendo hoy utilizado para completar veredas y ciclovías con amplia cobertura comunal</p>
IMPACTO FINANCIERO	<p>Gasto representa mas del 50% del presupuesto de pavimentación y vialidad urbana del MINVU. Dado que los fondos los asigna el presupuesto público al MINVU y gobiernos regionales: ello desalienta su cobro local.</p> <p>La recuperación de plusvalías generadas en teoría ocurre por los re avalúos del suelo cada 5 años del impuesto territorial, pero hay una grandes discrepancias con los avalúos comerciales y la vivienda social está exenta de este cobro</p>

REAJUSTE de TIERRA por Ley FUC : Impacto Social, Urbano, Financiero

IMPACTO SOCIAL	<p>Ha operado en Proyectos de Vivienda Social en Zonas Extensión (La Chimba Antofagasta) Antofagasta donde el Serviu entrega en propiedad 9 hectáreas urbanizadas a cambio de la inversión privada por 20 mil UF en un parque urbano y estudios de macro urbanización y plan seccional de la zona.</p> <p>Asimismo en zonas de alta demanda de comercio y desarrollo inmobiliario (Plaza Nuñoa, inversión en plaza dura y subcentro comercial concesionado a cambio de explotación de subsuelo estacionamiento)</p>
IMPACTO URBANISTICO	<p>Permite gestión urbana para proyectos que se localizan en bienes nacionales de uso público que pasan a ser parte de activos municipio o Serviu valorados por inversión privada.</p> <p>Estimulo el desarrollo de Planes Maestros Urbano Habitacionales.</p>
IMPACTO FINANCIERO	<p>Ley FUC dejó un balance positivo de aportar al desarrollo de proyectos de obras urbanas sin tener que desembolsar recursos públicos en el proceso. Para los privados existe un costo elevado de Formulación de Proyectos y el sector público ha priorizado proyectos legales de uso mas masivo.</p>

TASA por DERECHOS ADICIONALES: Impacto Social, Urbano, Financiero

IMPACTO SOCIAL	<p>ZODUC estableció cuotas de vivienda social que generaron reservas, pero no se materializaron por vacíos reglamentarios y las áreas verdes no establecieron obligaciones de mantención. El balance por los desarrolladores es positivo ya que, lograron aumentar las bajas densidades de construcción en el periurbano de la RM: las “parcelas de agrado” de 5.000 m².</p> <p>Las PDUC se posicionan en zonas con ventajas reales de conectividad que es el foco de proyectos inmobiliarios en altura. Se le critica por considerarse una pauta nueva de segregación de grupos de alta renta.</p>
IMPACTO URBANISTICO	<p>Las ZODUC incorporaron 14.000 nuevas hectáreas construibles donde se estableció condiciones para el desarrollo de proyectos: vialidad, equipamientos, áreas verdes y cuotas de viviendas sociales, posibilitando proyectos inmobiliarios de alto valor y rentabilidad en la zonas de Lampa y Chicureo, área de expansión del cono de alta renta o Sector Oriente.</p> <p>Las PDUC son posteriores, y se pueden desarrollar en cualquier zona en las áreas metropolitanas (Valpo, Viña y RM) salvo en areas protegidas. Los aprueba el gobierno regional. Los PDUC tienen mínimo 300 hectáreas, también tienen que desarrollar vialidad áreas verdes y vivienda social.</p>
IMPACTO FINANCIERO	<p>Los aportes de vivienda social si bien están definidos, no queda claro cuando deben materializarse y en el caso de las áreas verdes no esta clara su mantención. Las viviendas sociales se ejecutan según avance de obras de viviendas, no esta fijada fecha de materialización en ZODUC ni PDUC.</p>

TASA por IMPACTO en Ley Aporte Espacio Público: Impacto Social, Urbano, Financiero

AMBITOS	IMPACTOS
IMPACTO SOCIAL	Genera un sistema de evaluación de impactos por crecimiento urbano (densificación o extensión) de alta importancia. NO recupera la plusvalía misma que generan estas obras, ya que pueden ser capturadas por los desarrolladores al traspasarlas a precios de las viviendas.
IMPACTO URBANISTICO	Ley de Aporte de Espacio Público atiende enormes externalidades e impactos de mega proyectos de renovación urbana y centros comerciales que tensionan zonas centrales y de alta conectividad en la ciudad interior. Al menos el 40% de los aportes debe destinarse a ejecución de obras incluidas en Plan Intercomunal, cuando exista. Se deben pagar antes del otorgamiento del permiso (o materializando obras).
IMPACTO FINANCIERO	Ley Aporte de Espacio Público, genera un flujo nuevo importante de fondos para espacio público, desde los desarrolladores, no solo cesiones de terreno asociadas a un loteo. Sin embargo, al estar definidas por avalúos fiscales del terreno, genera un aporte insuficiente para los planes de espacios públicos. En Santiago se estiman ingresos anuales de 2 a 3 mil millones de pesos por esta ley lo que es insuficiente para financiar plan inversiones pero es significativo si se considera 2/3 de los municipios de Chile disponen de presupuestos inferiores a 3 mil millones de pesos chilenos.



3

¿Cuáles son los aprendizajes del caso de Chile?

Which are the lessons from the Chilean case?

Avances y Espacios Potenciales

- 1. PNDU, 2014, instrumento rector nacional del desarrollo urbano**
Véase Objetivo 2.3 establece “considerar los efectos sociales de los proyectos públicos y privados y corregir imperfecciones del mercado de suelo (6 medidas)”
- 2. Auge de Proyectos Urbanos Integrales bajo modalidad de Planes Maestros MINVU**
Mejoran Gestión Urbana de Suelos Fiscales y Proyectos Público Privados que combinan compra, loteo, urbanización; para regeneración y extensión urbana.
- 3. Zonificaciones en cuerpos normativos que permiten una planificación estratégica del suelo.**
Zonas de Remodelación Urbana (LGIUC); área de extensión según planes reguladores (LGUC); Zonas de Integración Social Urbana que propone la ley de integración social urbana y la PNDU 2014.
- 4. SERVIU, Ministerio Bienes Nacionales y Municipios tienen facultades para adquirir terrenos.**
Se está construyendo un stock de suelo público a modo de Banco de Suelos. Sin embargo aún no existe una política de suelo, que permita tener suficiente terreno para el crecimiento urbano ni hay modalidad de incorporación del sector privado en su financiamiento.
- 5. Impuesto Territorial legitimado e institucionalizado**
Lo recaudado por el Impuesto Territorial es bajo en relación al PIB, a la Inversión Urbana Municipal comparado a países OCDE. Es un instrumento de alta potencialidad para captar y recuperar plusvalías pero requiere corregir periodicidad, base de los valores, y ser mas estratégico y oportuno cuando se deciden grandes obras urbanas o modifica límite urbano.

PNDU:

Fuerte énfasis de Planes Maestros Integrales
Tanto de extensión, densificación y regeneración urbana
Marco para una gestión institucionalizada de recuperación de plusvalía

Descentralización:

Primera Elección de Gobernadores Metropolitanos

Proceso Constituyente:

Derecho a la Vivienda Digna
Derecho a la Ciudad

REFERENCIAS

Arriagada, C. y Simioni, D. (2001) Dinámicas de valorización del suelo, CEPAL, Santiago.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5738/S01111023_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Carpio, G. (2014) Precio del Suelo y Metodologías de Evaluación, <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/130467>

DIPRES (2006) Evaluación del Programa de Pavimentación Participativa

Razmilic, S. (2014) El Impuesto Territorial y Financiamiento Municipal, CEP, Santiago de Chile

https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304100937/PPP_004_SRazmilic.pdf

Revista PLANE0 N°7 (2012) Entrevista a Pablo Contrucci, <http://revistaplano.cl/2012/09/01/la-competencia-desleal-del-prms-100>

Hidalgo, R., Borsdorf, A. y Sanchez, R. (2017) Hacia un nuevo tejido rururbano los megaproyectos de ciudades valladas en la periferia de Santiago de Chile, <https://www.researchgate.net/publication/327894976>

Gritti, S. (2019) Ley FUC: su realidad y como potenciarla, Inversiones San Martino.

UAI – MINVU (2017) Los Planes Maestros como instrumentos de gestión urbana: Estudio de casos y evaluación de los Planes Urbanos Integrales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

