

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

INFRASTRUCTURE AND LAND VALUE:
WHO BENEFITS FROM STATE INVESTMENT?

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

In his 2018 Public Account, Chilean President Sebastián Piñera announced the expansion of Santiago's Metro system towards Bajos de Mena, one of the most isolated – and stigmatized – neighborhoods of the city. After the initial thrill of

Palabras clave

Metro
Plusvalía
Segregación
Bajos de Mena
Santiago

Keywords

Metro
Surplus
Segregation
Bajos de Mena
Santiago



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

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

connecting the area to the metropolitan transport system, critical voices addressed a key issue: such a considerable investment has an impact on the value of land. Two potentially dramatic scenarios thus unfold: on the one hand, the State investment generates surplus value to private entities; on the other, the escalation of land value ends up displacing those citizens whom this infrastructure sought to favor.

What should be done at this crossroads? Are these inevitable consequences or can something actually be done? For this issue on infrastructure, we are interested in knowing whether the effect that State-built infrastructure has on land value is important, or if it's an irrelevant externality when it comes to evaluating these projects.



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

Quién gana con la infraestructura pública

Who wins with public infrastructure

PABLO ALLARD

Decano, Facultad de Arquitectura y Arte, Universidad del Desarrollo

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

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

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

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

President Piñera's announcement that by 2026 "50% of Santiago's population will be able to walk from their home to a Metro station"¹ could be one of the most relevant transformations in the urban history of the Chilean capital. Almost a quarter of the country's population would have access to a non-polluting, good-quality public transport. If the operation's emphasis was made on those communities far from the opportunities offered by the city, the subway would also become a shortcut towards equity, encouraging private investment and the creation of commercial, equipment, and services sub-centers within its stations' range – which would end the segregation and stagnation of many of those neighborhoods.

Some criticize that this million-dollar public investment would improve accessibility conditions on a piece of land whose owners would benefit from surplus, thus requiring implementing a kind of system that captures that private income through special taxes, and redistributes it through public programs, social projects or the financing of new infrastructure. Although the appreciation seems reasonable, once the layout is announced and given the eight years that the President set to have the new lines operating, there are reasons to argue that surplus capture is not the right instrument in this case.

The capture of surplus has been implemented in different countries with some degree of success. In Colombia, for example – and despite the fact that there already existed a decentralized Government structure – a Constitutional Reform was required, explicitly incorporating in 1991 the social and ecological function of property, and explicitly including the State's duty to collect the surplus originated by urban action. Only by 1997 the first tribute regulation was established called Participación en Plusvalías [Surplus Participation], to be implemented by the municipalities and aimed at the improvement of public space, social housing, mass transport or heritage. The model has not been free from difficulties, among them, its connection to the Planes de Ordenamiento Territorial POT [Land Management Plans] that each municipality must develop to determine the situation of value *ex ante* and *ex post* the application of the new norm, a reason why – in most cases – the experience of Surplus Participation in Colombia has been generally aimed at recovering those benefits derived from land use modification rather than those generated through public works such as the subway. Thus, in Chile we would have to reform our Constitution, our Municipal Tax Law, etc. before announcing the subway layout, in order to update master plans and establish *ex ante* and *ex post* value conditions. Initiatives that would take more than 8 years and be available once the subway is already functioning.

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

CAMILA COCIÑA

Investigadora postdoctoral,
University College London

Land, mobility and local knowledge.
Less spectacle, more co-production

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

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

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

Let’s start with an example: a bus, two subway lines, and a shuttle bus, add two hundred minutes a day for a round trip. Another example: the daily walk from the bus stop that should only last ten minutes, takes in fact half an hour in order to avoid going through a corner that is considered dangerous. Another: a family doubles its spending on transportation so that the daughter, who is a student, can take a cab to the subway station and save one hour a day on public transport. It’s easy to find stories like these in Santiago; these in particular belong to inhabitants of Bajos de Mena, and for the same reason, building an infrastructure such as a subway line in a neighborhood with serious scarcities is always good news. That is not the question.

If a subway extension has an altogether positive reception, what is thus the point of this debate? The column asks us to confront different viewpoints on “whether the effect that State-built infrastructure has on land value is important.” It seems to me that the question over the impact on land value is not a fight you can win by *k.o.* with a yes or no answer, it is a complex debate whose aim should not be to use the sharpest argument to invalidate the other. I suggest that we first ask ourselves how to conduct this conversation properly. What does this mean? It means focusing the discussion on the impacts on land markets by asking who is this relevant for and how, and what can be done so that those impacts do not deteriorate living conditions or exacerbate inequalities. Unfortunately, the current public debate has shown its limitations in answering these questions. Answering them requires situated and comprehensive knowledge to understand territories and institutions in their full complexity.

The way we produce knowledge about cities has a direct impact on the quality of public policies. Bajos de Mena usually comes up in every debate, reproducing stigmas that can weigh as much as its material deficiencies – for instance, by calling it ‘the biggest ghetto in Chile,’ erasing thus through a single label the identity and diversity of a territory inhabited by 130,000 people. Although it may seem innocuous, such a view has had a direct effect on the interventions upon it. For example, under the assumption that all of its inhabitants wish to move to other neighborhoods, in 2013 the authorities implemented the Second Opportunity program, granting housing subsidies to residents of blocks that were to be demolished. Actually, many residents chose to stay in what others call ‘ghetto,’ mainly to maintain their support networks. As a result of the increase in demand and prices, some beneficiaries were unable to acquire houses within the same area with

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

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

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

A second argument focuses on the effects that a universal action as such could have on districts urgently requiring private investment. La Pintana or Puente Alto's western area have nearly no relevant real estate activity: there, most of the houses were once part of massive social projects and are exempted from paying taxes. The best thing that could ever happen to these neighborhoods is the generation of land value dynamics based on the subway's arrival; while applying surplus capture mechanisms could discourage private investment, slowing its much needed recovery.

Finally, public investment in transport infrastructure generates social benefits that exceed the amount collected through surplus capture. Families and companies benefited by the new subway lines will see their mobility increased, since they will have a new means that will allow them to get even further in the same amount of time – and sometimes at a lower cost – accessing better opportunities and goods at more convenient prices. In this context, families and businesses will increase their income as they increase their mobility, so that the mere implementation of the subway will already provide direct benefits that will result in greater tax collection.

There is a more suitable way for the State to participate directly in the surplus generated by Metro: to expand its business license, so that – turned into a public company – it is allowed to act as a public infrastructure promoter, guarding different types of infrastructures and not only those devoted to transportation. In other words, that Metro can expropriate and develop mixed-use, commercial, equipment and even social housing projects around its stations. Today, it can only do it inside them, as in the successful examples of Subcentro Los Militares or Estación Universidad de Chile. If Metro is allowed to expand its business license to a State infrastructure company, it would be the State itself who would hold the tenure of those plots benefiting the most from its investment, favoring projects with greater social benefits throughout the 57 km, 44 stations and 5 new districts that will join Santiago's current Metro network. **ARQ**

Notas / Notes

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

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

Pablo Allard

<pallard@udd.cl>

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

Architect and Master in Architecture, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1997. Master of Architecture in Urban Design, 1999 and Doctor of Design, 2003, Harvard University. Since 2011 is Dean of the Faculty of Architecture and Art, Universidad del Desarrollo and since 2018, Robert F. Kennedy Visiting Professor of Latin American Studies at Harvard University. He is also a Managing Partner at Allard & Partners, an office devoted to architecture, landscape and urban design, and Founding Partner at Nueva Vía Consultores, focused on the development of infrastructure and transport.

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

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

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

the subsidy granted, and were thus forced to either borrow money or leave Bajos de Mena.

This example shows how authorities and experts can make decisions that ignore local experience and knowledge – for both neighbors and professionals in the field this was a foreseeable consequence. It also allows to extract some lessons for the subway extension discussion: in a country where the market directly affects planning, State investments have consequences on land value. This is also true in low-income neighborhoods where speculation processes also exist. Although on a smaller scale (sometimes invisible to macro analysis), subtle differences can harm those who live more precariously.

We need to question the type and forms of knowledge with which decisions are made and debates conducted. A serious discussion requires considering land value and housing not only as a price curve, as data on a macro scale, but also as a series of values that constitute a decisive factor in the trajectories of entire families. We need to understand and consider how patronage, support networks, local democracy or the violence of living behind fences impact decisions on the extension of the subway. We need to make the most of the time that remains before its construction to ask how we ensure that an investment this size does not destroy a complex social fabric but, on the contrary, allows us to move towards a more just city. We need to see beyond land taxes, without ridiculing, idealizing or discarding them. Instead of absolute answers, let's lead the conversation towards the instruments that are available and those that we need to develop, considering which attributions does the public sector have and what public resources we can count on in order to seize this opportunity.

In urban debates, often loud, arrogant opinions prevail. What is needed, instead, is to question how knowledge is built and how can we promote instances of co-production with citizens and institutions, complementing the language of experts with tacit knowledge based on everyday experience. As the urban theorist and Indian activist Gautam Bahn points out, different inequality configurations require the formation of solidarity coalitions that act as resistance. Instead of seeking to silence the other, I propose to look for spaces to find that kind of transversal solidarities in which different languages can converse as equals. Only then, I think, can we begin to speak seriously, without misrepresentations, about how to reduce inequality in our land. **ARQ**

Camila Cocña

camila.cocina.11@ucl.ac.uk

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

Research Fellow at the "Knowledge in Action for Urban Equality" research program, University College London. PhD in Development Planning. Has worked as professor and researcher in both Chile and the United Kingdom on the subjects of housing, participation and equity, with field experiences in Africa, Asia and Latin America. Has been part of several independent projects, including publications and NGOs related to housing.