

## EL CULTO A LAS PLUSVALÍAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LAS CIUDADES CHILENAS

El país ha alcanzado un alto grado de urbanización. El desarrollo de las ciudades chilenas registra grandes logros de todo orden. Al estudiar la construcción de las ciudades en Chile, se puede constatar un gran avance en los últimos 20 a 25 años y mejoras notables en un amplio espectro de materias, las que implican un mejoramiento en la calidad de vida y en el funcionamiento económico y social de las ciudades. Los desafíos pendientes dejan en evidencia que la planificación del desarrollo urbano es más que una cuestión física de carácter sectorial y que será necesario actuar deliberadamente para lograr una mayor justicia y equidad social.

En un contexto de rápido crecimiento económico, se puede confirmar la noción que las ciudades son los motores de la economía, que las ciudades son la principal fuente generadora de riqueza; pero también, que es generadora de riqueza para un grupo selecto de personas (naturales y jurídicas) que han hecho grandes fortunas urbanas a través de la captación de plusvalías. Porque el incremento del bienestar económico general se traduce normalmente, en incrementos en los precios de la tierra. Esto no es extraño, porque en la mayoría de las ciudades del mundo las plusvalías son la principal fuente de riqueza para el sector inmobiliario y para los operadores con suelo urbano.

Las ciudades chilenas no son una excepción, mucho menos Santiago.

### LOGROS DEL DESARROLLO URBANO.

Hay sobrados motivos para sentirse orgullosos del desarrollo que han alcanzado las ciudades chilenas y el Gran Santiago en particular. La política pública ha alcanzado logros notables en una cantidad de aspectos sustantivos de la vida urbana. Así, por ejemplo, se puede señalar que ha habido una reducción de la población en situación de pobreza desde un 38,6 por ciento en el 1990, a un 13,7 por ciento en el 2006; y de la población en situación de indigencia desde un 13 por ciento a un 3,2 por ciento en el mismo periodo. También se ha reducido el déficit habitacional desde aproximadamente un millón de viviendas hasta unas 430 mil en el mismo periodo; se ha regularizado la casi totalidad de los campamentos y se han puesto en marcha una amplia gama de programas de mejoramiento de barrios; la cobertura es casi total para los servicios de agua potable, alcantarillado, electricidad, calles pavimentadas. Se ha mejorado notablemente la cobertura de los servicios de educación, salud, guarderías infantiles; hay un mejoramiento en el control de la contaminación del aire, la cobertura de los sistemas de recolección de basura, la construcción de rellenos sanitarios, el tratamiento de la casi totalidad de las aguas servidas. Se han desarrollado autopistas urbanas e interurbanas que han mejorado la accesibilidad interna y regional del Gran Santiago. El ingreso real de la población prácticamente se ha duplicado en este periodo. Esto permite un mayor bienestar de los hogares, lo que se manifiesta, al menos parcialmente, en un incremento notable en la disponibilidad de artefactos en el hogar y de acceso a servicios de todo orden.

En términos comparativos en el ámbito internacional, la ciudad de Santiago figura en los primeros lugares en los *rankings* de ciudades en latinoamérica y en un lugar destacado en el ámbito mundial. Esto se debe, entre otras razones, a los altos índices que alcanza Santiago en una diversidad de materias que se computan en la elaboración de los *rankings* de ciudades; por ejemplo, en materia de seguridad ciudadana, percepción de corrupción, facilidad para hacer negocios, competitividad, estabilidad política, económica y monetaria, respeto a la normas y la legislación vigente, libertad económica, facilidad en los flujos de conocimiento, de información, financieros, de mercaderías y de personas, calidad de vida, matrícula universitaria, entre otros.

Cada uno de ellos constituye un logro notable y mucho más si se los considera en conjunto; son el resultado de políticas públicas sostenidas en el tiempo.

### **DEUDAS PENDIENTES.**

Sin embargo, por contradictorio que pueda parecer, existe simultáneamente la sensación de una tarea no cumplida cabalmente, una sensación de malestar en las ciudades, de una deuda pendiente, de una falta de armonía, de desencanto, de desencuentro, de violencia, de un débil sentido de pertenencia o de identidad. No existe la sensación que tengamos un destino común como habitantes de una misma ciudad, como comunidad urbana, en cuya construcción todos estemos colaborando.

Ello, quizá, porque a pesar de la disminución notable en los indicadores de pobreza e indigencia, no ha habido avances en la distribución del ingreso; porque a pesar de la disminución del déficit habitacional y la regularización de campamentos, hay un altísimo porcentaje de beneficiarios de las políticas de vivienda social que se cambiarían de barrio si pudieran hacerlo; porque la cobertura generalizada de las oportunidades de educación tiene diferencias notables en la calidad del servicio al que se accede; porque la tasa de desocupación juvenil (15 a 19 años) sigue por sobre un 20 por ciento y es más de tres veces la tasa general de desocupación; porque la sensación de inseguridad ciudadana significa, para muchos hogares, someterse a un verdadero toque de queda autoimpuesto; porque los recursos con que cuentan los municipios que integran las áreas metropolitanas tienen diferencias abismantes y, por lo tanto, también los servicios municipales.

Si el concepto de democracia está indisolublemente asociado al principio de igualdad de oportunidades, su expresión en la ciudad podría entenderse como un principio de igualdad de oportunidades urbanas.

Es muy probable que la sensación de malestar a la que se hace referencia se relacione con la gran distancia que existe respecto del cumplimiento de este principio básico de convivencia democrática en las ciudades chilenas.

La expresión más elocuente de esta realidad es la segregación socio-económica espacial, que afecta especialmente a las áreas metropolitanas, pero también a muchas ciudades de tamaño medio. Los hogares más pobres se han localizado históricamente en la periferia, donde los terrenos son más baratos, precisamente porque tienen las peores condiciones urbanas. Pero la prosperidad económica ha elevado los precios de la tierra a niveles que restringen cada vez más las posibilidades de construir viviendas sociales, expulsando los nuevos proyectos fuera de la ciudad, hacia una periferia cada vez más distante. La segregación ha subido de una escala intraurbana a una escala regional.

En los últimos años se creó el subsidio de localización para permitir que los proyectos de vivienda social pudieran adquirir terrenos en las comunas de residencia habitual. Esta podría ser una herramienta eficaz en el caso de las ciudades de mayor envergadura; sin embargo, no se ha hecho una evaluación de su aplicación y hay dudas fundadas acerca de su efectividad.

Se da así la paradoja, de que la dinámica de desarrollo económico, que genera oportunidades de todo orden en el contexto urbano, aleja de esas oportunidades a quienes más las necesitan, agudizando la desigualdad en el acceso a oportunidades.

Es el resultado de la operatoria del mercado de suelo, que parece ser el oráculo que dicta los destinos de las ciudades, porque hoy no hay en Chile una política urbana. Esta carencia resulta inexplicable si se tiene en consideración que la esencia de la cuestión urbana tiene un carácter público y que el rol conductor corresponde ineludiblemente a instituciones del Estado.

Lo que vivimos entonces, es el resultado de un predominio sin contrapeso de una ideología liberal, marcada por una cultura que considera el derecho a las plusvalías como un derecho indiscutible, que muchas veces ignora o, al menos subestima, la importancia de la cosa pública en el desarrollo urbano.

### **ATUALIZACION DE LOS PLANES REGULADORES.**

En la última década ha habido un proceso de actualización de planes reguladores comunales e intercomunales en todo el país. Ha sido una iniciativa conveniente y necesaria; sin embargo, es preciso comentar acerca de las orientaciones que ha adoptado este proceso, las que abarcan esencialmente tres aspectos: (a) zonificación de usos de suelo y condiciones de edificación, (b) vialidad estructurante y (c) límite urbano.

En materia de zonificación hay, entre otras, una tendencia bastante generalizada de los municipios a establecer densidades máximas permitidas o normas de subdivisión predial mínimas con el propósito de inhibir la posibilidad de localizar en el territorio comunal proyectos de vivienda social. La presencia de hogares de menores ingresos demanda servicios sociales y no hace un gran aporte a los ingresos municipales; pero, además, desde una perspectiva inmobiliaria, su presencia es percibida como una amenaza a la valorización del suelo y del patrimonio inmobiliario y, por lo tanto, a la generación de plusvalías.

Resulta lamentable constatar que en Chile se instrumentalicen normas públicas de planificación física para sustentar y exacerbar la segregación socioeconómica espacial, respaldando la generación de plusvalías y agudizando de la desigualdad de acceso a las oportunidades urbanas.

Con el fin de mitigar esta realidad se redactó un proyecto de ley de integración social que contenía dos conceptos centrales: primero, que cualquier proyecto habitacional debía contemplar un 5 por ciento de viviendas sociales; segundo, que no podía negarse el permiso de edificación a ningún proyecto de vivienda social en función de la normativa de planificación, salvo aquellas de carácter ambiental.

Dicho proyecto nunca fue despachado desde el Poder Ejecutivo al Congreso. ?

En lo concerniente a la vialidad estructurante (pero también la vialidad menor y las áreas verdes) el Poder Ejecutivo envió al Congreso una modificación al artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, la que se promulgó en el 2004. En ella se establece que las afectaciones de terrenos para uso público consignadas en las normas de planificación, ya no tienen un carácter indefinido, sino un plazo de 5 o 10 años (según la jerarquía de las vías) para la expropiación de los terrenos afectados, prorrogables por una vez en plazos similares. Esta modificación se fundamenta en una defensa del derecho de propiedad de la tierra.

Es cierto que hay casos en que los resultados de estas afectaciones de uso público pueden ser adversos para los propietarios. En años recientes se elaboraron proyectos de ley que ofrecían alternativas para equilibrar el interés de los propietarios afectados con el interés colectivo, que nunca fueron despachados al Congreso.

Esto significa que se prioriza el derecho de propiedad privada por sobre el bien común, ignorando las plusvalías que genera la vialidad construida con recursos públicos y cualquier referencia a la función social de la propiedad; pero además, al restringir el período de las afectaciones de terrenos para el desarrollo de la vialidad, se acorta el horizonte de planificación urbana y la visión de futuro que adopta el sector público se hace más miope que la que suele prevalecer en el mercado inmobiliario. Esto contrasta con las grandes ciudades del mundo, que planifican y generan visiones a un plazo cada vez más prolongado en el tiempo.

Hay en esta decisión de gobierno, una expresión poderosa de la prevalencia del interés individual sobre el interés colectivo, del derecho de propiedad privada sobre el bien común, que respalda la obtención de plusvalías como un derecho fundamental.

Una situación análoga se puede constatar en la política pública sobre el límite urbano. Ha habido, en los últimos años, una ampliación desproporcionada de los límites urbanos con la actualización de los planes reguladores.

Cuando en 1979 el gobierno militar promulgó el decreto 420 y se estableció un nuevo límite de 100 mil hectáreas, la ciudad de Santiago tenía un poco menos de 40 mil hectáreas; esto significó que se multiplicó por 2,5 veces la mancha urbana. Para muchos, esto fue una decisión escandalosa. Fue una decisión que se encuadró en el diagnóstico que establecía que el origen de los males de las ciudades eran las trabas al libre funcionamiento del mercado que originan de la intervención unilateral y arbitraria, que surgen de las normas de planificación que formulan los burócratas del Estado.

En la actualidad, la importancia de las plusvalías queda aún más claramente en evidencia cuando se constata que ésta ha sido una consecuencia de la política pública aplicada en lo referente a los límites urbanos. Así, por ejemplo, en marzo de 2004 se aprobó una actualización del Plan Regulador Intercomunal de Concepción, mediante el cual se estableció un límite que define un área de 60.357 hectáreas urbanizables, mientras la mancha urbana tenía 13.354 hectáreas. Esto significó la multiplicación de la mancha urbana en 4,5 veces y que hay suelo disponible para más de 100 años, incluso si sólo se computan los suelos habitables.

El Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso, actualmente en trámite de aprobación, genera 45.617 hectáreas urbanizables, lo que en relación a la mancha urbana de 11.116

hectáreas, significa multiplicar por 4,1 veces. También en este caso la superficie disponible alcanzaría para más de cien años, incluso si sólo se computan los suelos habitables.

En Santiago está en proceso de aprobación una modificación al Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) que agregaría unas 10 mil hectáreas de suelo urbano al Gran Santiago. Esta decisión es difícil de entender si se tiene en consideración que hay unas 10 mil hectáreas de suelo disponible en las 34 comunas del Gran Santiago y que la demanda de suelo en expansión ha sido de unas 450 hectáreas al año en el período 2003 al 2009; es decir, el suelo disponible alcanza para más de 20 años e incluso un período mayor si se considera toda el área normada por el PRMS y la posibilidad de creación de suelo adicional a través de los Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado y la aplicación del Art. 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

En ciudades de tamaño medio sucede algo similar. En Puerto Montt se aprobó en el 2008 una modificación al Plan Regulador que definió un área urbana de 8.990 hectáreas para una ciudad que tenía una superficie de 2.343 hectáreas, estableciendo una superficie que permitiría satisfacer la demanda por más de 50 años. En Rancagua y Machalí, el suelo disponible alcanzaría también para atender la demanda de los próximos 50 años; lo mismo que en Los Ángeles y Curicó y, en menor grado, en Linares.

La incorporación de suelos dentro del límite urbano significa la generación de grandes fortunas, lo que no tiene como contraparte ningún esfuerzo productivo.

Significa que, mediante la firma de la autoridad competente, se han estado generando grandes fortunas en la mayoría de las ciudades chilenas.

#### **REGIMEN TRIBUTARIO DEL SUELO URBANO.**

El hilo conductor del culto a las plusvalías, no es solamente que todos los suelos que se incorporan dentro del límite urbano tienen un uso de suelo urbano permitido según la normativa de planificación física, sino también la normativa del Servicio de Impuestos Internos (SII), que para efectos del avalúo fiscal que se aplica en el cálculo de la Contribución de Bienes Raíces, los designa con un destino agrícola, es decir, los mantiene con un uso no urbano mientras no se los utilice efectivamente para el desarrollo de la ciudad. Efectivamente, porque los terrenos ubicados dentro del límite urbano que tienen una designación agrícola, tienen un avalúo fiscal que es la centésima parte del avalúo fiscal de terrenos adyacentes que han sido designados por el SII con uso urbano.

Como si esto fuera poco, los terrenos designados con uso agrícola dentro del límite urbano están afectos por una tasa de Contribuciones de Bienes Raíces que es más baja que los terrenos designados con uso urbano.

Los sitios eriazos con urbanización, ubicados dentro del límite urbano y que no tienen designación agrícola, deben pagar una sobretasa del 100 por ciento en la Contribución de Bienes Raíces. Sin embargo, los sitios con designación agrícola por parte del SII, aunque estén dentro del límite urbano, no están afectos a esta sobretasa.

Para ilustrar lo que este régimen tributario significa, considérese por ejemplo, que un sitio 'agrícola' de 500.000 metros cuadrados, pagaría menos Contribuciones de Bienes Raíces que un sitio eriazo de 1.000 metros cuadrados ubicado en un lugar adyacente al sitio 'agrícola'.

Esto no termina ahí. Una modificación reciente a la Ley de Rentas Municipales establece que, en el caso de proyectos de subdivisión o loteo con una superficie superior a 50 hectáreas, es decir, 500.000 metros cuadrados, la sobretasa del 100 por ciento a los sitios eriazos se aplicará a los sitios resultantes sólo después de 10 años de recibidas las obras de urbanización.

Como si esto fuera poco, las plusvalías generadas en transacciones de terrenos de propiedad de personas naturales no constituye renta para efectos tributarios cuando las personas no tienen habitualidad de giro en el ámbito inmobiliario.

Esta ventaja tributaria que tienen las personas naturales respecto de la valorización de la tierra constituye un trato de excepción en el sistema tributario nacional.

Para dar una noción de lo que esto significa desde la perspectiva de un propietario individual, considérese el caso de una persona natural, que no tenga habitualidad de giro inmobiliario y cuyo terreno tiene una superficie de 500.000 metros cuadrados y está designado con uso agrícola por el SII. Si ese terreno se vendiera a 5 Unidades de Fomento<sup>1</sup> (UF)/m<sup>2</sup>, entonces generaría un ingreso de 2.500.000 UF, es decir, unos 100.000.000 de dólares. Este ingreso no está afecto por el impuesto a la renta.

Este marco normativo, actualmente vigente, es una invitación abierta a la especulación con suelo urbano.

### **A LOS QUE TIENEN, LES SERÁ DADO.**

Desde la perspectiva del sistema urbano nacional, el monto de las plusvalías generadas puede alcanzar cifras considerables. En diciembre de 2003 la superficie urbana de Chile era de 169.963 hectáreas. Para tener una noción de la magnitud de esta fuente de riqueza, considérese, por ejemplo, que Santiago tenía en el 2003 una superficie de casi 70 mil hectáreas (700 millones de m<sup>2</sup>). Si los precios de los terrenos hubieran subido en promedio en 1 UF/m<sup>2</sup> en los últimos 10 a 15 años, entonces las plusvalías alcanzarían un valor de 700 millones de UF, es decir, unos 28 mil millones de dólares.

Hay buenas razones para pensar que el incremento de los precios de la tierra fue superior a 1 UF/m<sup>2</sup>. (Véase el Gráfico adjunto sobre la evolución del precio promedio de los terrenos ofrecidos en las 34 comunas del Gran Santiago, lo que no constituye un índice de precios en estricto sentido estadístico).

Si se estima que los precios de la tierra en el resto del territorio urbano de Chile, que alcanza unas 100 mil hectáreas, hubieran subido en 0,5UF/m<sup>2</sup>, entonces las plusvalías serían del orden de 500 millones de UF, es decir, de unos 20 mil millones de dólares.

Además, como ya se ha mencionado, habría que considerar las plusvalías generadas como consecuencia de la ampliación de los límites urbanos de muchas ciudades a raíz de la actualización de los planes reguladores en la última década, las que por este sólo hecho han generado plusvalías en las nuevas áreas de extensión.

Desde un punto de vista moral se cumple una versión perversa del Evangelio cuando afirma que “a los que tienen les será dado, y a los que no tienen, hasta lo poco que tienen les será

---

<sup>1</sup> La Unidad de Fomento (UF) es una unidad monetaria de valor real constante.

quitado” (Marcos 4, 25). Porque la contraparte del enriquecimiento que generan el incremento del precio de los terrenos con la ampliación del límite urbano es la expulsión de las nuevas viviendas de los hogares de menores ingresos a distancias cada vez mayores de nuestras ciudades.

Hay, sin duda alguna, una tremenda tarea pendiente en lo concerniente a la orientación del desarrollo de las ciudades chilenas.; es una tarea ineludible e impostergable del sector público.

Esto significa, en primer lugar, la formulación de una política de desarrollo urbano que permita cumplir con el principio básico de convivencia democrática basado en la igualdad de oportunidades urbanas, que realce la posibilidad de una convivencia más sana poniendo en primer plano el fomento del bien común y estableciendo reglas claras para la iniciativa privada, que facilite el funcionamiento del mecanismo de mercado; pero que lo regule de manera adecuada, a fin de evitar tanto la arbitrariedad en la normativa como los efectos nocivos de una maximización del lucro sin contrapeso.

La planificación del desarrollo urbano es mucho más que una cuestión física de carácter sectorial y debe ser entendido como un contrato social, en cuya elaboración puedan participar todos los grupos de interés y en cuya implementación exista lugar para todos los actores involucrados.

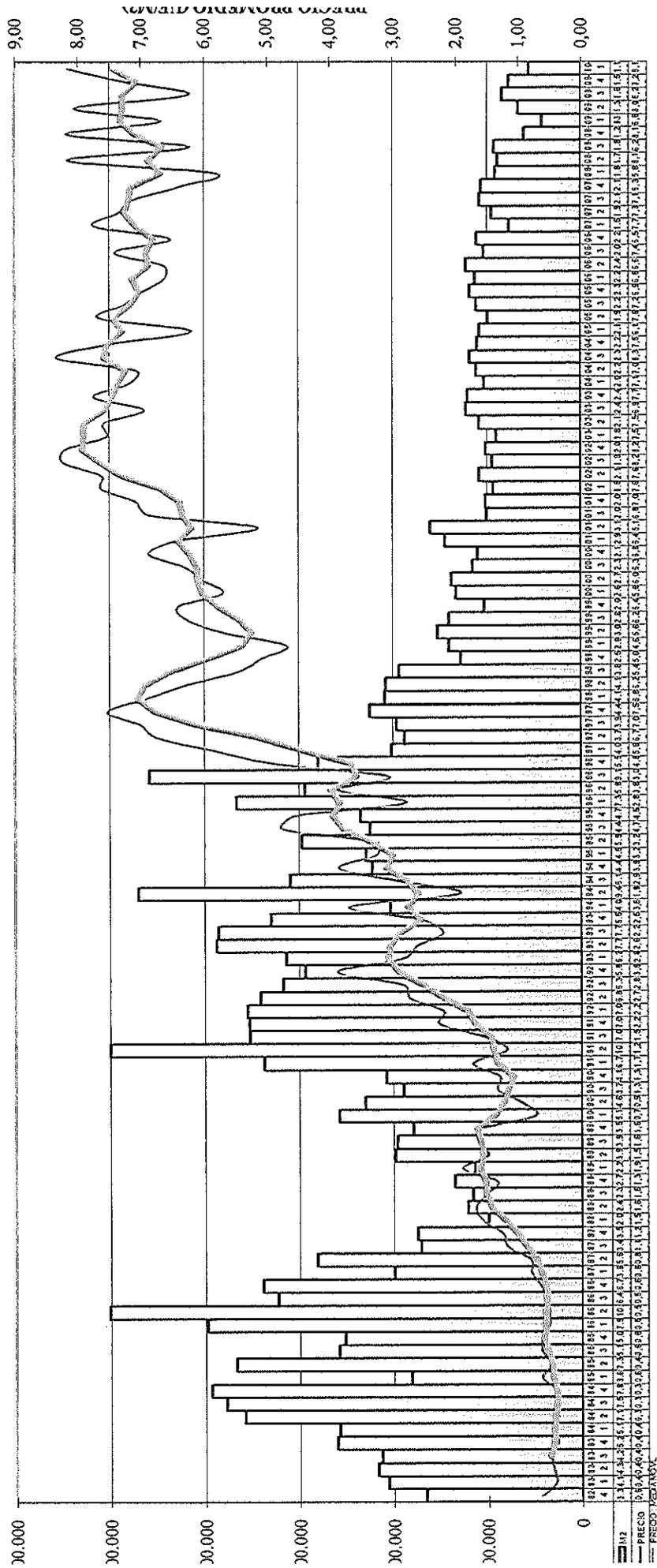
Hay un desafío de elaboración ideológica que los partidos políticos no pueden eludir, porque las definiciones de fondo tienen un carácter político.

Esto significa elevar la mirada y generar una visión de largo plazo, a fin de que los aportes parciales puedan orientarse en el tiempo hacia la construcción de un destino común al que la historia nos invita y la fuerza de la esperanza nos estimula.

**Pablo Trivelli O.**  
mayo 2010

(Editor del Boletín del Mercado  
del Suelo en Santiago)

VARIACION DE PRECIOS Y SUPERFICIE DE TERRENOS OFRECIDOS  
 GRAN SANTIAGO  
 OFERTA TRIMESTRAL PERIODO 1982-2010



Pablo Trivelli y Cia. Ltda. Boletín "Mercado de Suelo, Área Metropolitana de Santiago", mayo 2010