

# Ciudad y Reconstrucción

8

# La planificación urbana importa

Alfredo Rodríguez\*  
Paula Rodríguez\*\*

\* Arquitecto, ex director SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.

\*\* Doctora en Ciencias Sociales, investigadora asociada SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.

## Presentación

El suelo urbano, sobre el cual la mayoría de los habitantes de nuestro país vive, circula, trabaja, estudia, es el objeto central de la planificación urbana. En la tradición española de la legislación urbanística, la ley central es la Ley del Suelo, donde se califican los suelos por su uso. En nuestro país, el suelo urbano no ha formado parte de la agenda política; incluso, el año pasado fue dejado fuera de la reforma tributaria<sup>1</sup>. Sin embargo, en los primeros tres meses de 2015 apareció como un importante tema político, al demostrarse cómo el uso de mecanismos de planificación urbana lo convertían en generador de riqueza, y cómo cuando no se toman en cuenta las regulaciones y exigencias de resguardo de riesgos propios de la planificación, la vida se ve afectada.

Para ejemplificar la importancia de la planificación urbana y la necesidad de una mayor regulación del mercado del suelo, en este número del Barómetro se revisa el caso Caval y el reciente desastre urbano y pérdida de vidas producto de los aluviones en el norte del país, en marzo de 2015.

## Caval

El caso Caval remite a un negocio de compraventa de terrenos agrícolas por parte de una empresa privada, en la cual participa la nuera de la actual Presidenta de la República, N. Compagnon, con un 50 por ciento. Se ha convertido en gran espectáculo mediático en los últimos meses.

Lo que no han dejado en claro ni el gobierno ni los medios es que el caso Caval no es, en ningún caso, una excepción a la manera en que se llevan a cabo los negocios de compraventa de terrenos en el país. Esta ceguera con respecto al tema de la recuperación de plusvalías no es producto del azar. Como bien señala Eduardo Reese, planificador urbano argentino, actualmente en gran cantidad de países existe cierto consenso en avanzar en una legislación progresista acerca de una gran diversidad de temas, siempre y cuando no se toque el tema del suelo. Lo que se tiene, entonces, en el caso Caval, es una sobrerreacción en lo relacionado al posible tráfico de influencias, pero una incapacidad absoluta para notar algún posible ilícito en materia de redistribución de la renta producto de negocios inmobiliarios.

El negocio de Caval no supone, de ningún modo, alguna ingeniosa innovación en la manera en que se lucra y especula con el suelo en Chile. Como este, ha habido una gran cantidad en nuestro país, puesto que no disponemos de regulación al respecto. Como lo indicó Lawner (08/03/2015):

1 Véase, sobre el tema, el exhaustivo artículo de P. Trivelli, "*Grandes ausentes de la reforma tributaria: contribuciones y Ley de Rentas Municipales*", Opinión, CIPER (09/09/2014), <http://goo.gl/FV3iDO>.

*Análoga situación se originó en 1997, al aprobarse las modificaciones al Plan Regulador Metropolitano de Santiago, incorporando al radio urbano 10.000 hectáreas de buenos suelos agrícolas existentes en las comunas de Lampa, Colina y Tiltil, previamente adquiridas por grandes empresas inmobiliarias que hoy comercializan varios de los más exclusivos condominios habitacionales de la región.*

*También ocurrirá con la última modificación a dicho Plan Intercomunal, el llamado PRMS 100, aprobado finalmente el año 2013, tras largos años de su tramitación, no obstante la oposición del Colegio de Arquitectos y organizaciones como la Fundación Defendamos la Ciudad.<sup>2</sup>*

Otro caso paradigmático que permite ejemplificar cómo se lucra con la venta de suelo urbano en el país, es la venta de terrenos de la familia Matte, en La Dehesa, una comuna al oriente de la ciudad, en el año 2012. En El Mostrador (16/01/2012), se anunció: *“Recibieron US\$ 96 millones por 42 hectáreas planas. Los Matte Capdevila vendieron el terreno más caro de Chile sin pagar impuestos”<sup>3</sup>.*

Por la venta de un paño menor, los Matte Capdevila recibieron una cantidad de dinero que superó con creces al monto involucrado en el caso Caval. Y no pagaron tributo, es decir, no realizaron ninguna retribución ni al Estado ni al conjunto de la sociedad, a pesar de que la localización del paño con relación a la calidad de la urbanización que lo rodea fue un factor fundamental para la asignación de su valor de cambio:

*Los tres hijos de Eliodoro Matte Larraín —Eliodoro, 31; Jorge, 29, y Pilar Matte Capdevila, de 24— vendieron el terreno como personas naturales, según se informó a El Mostrador en la oficina donde manejan sus inversiones familiares (Porto Seguro).*

*La ley de renta, en su artículo 17, número 8, letra b, establece que las ventas de bienes raíces hechas por personas naturales no dedicadas al negocio inmobiliario están exentas de tributos’, explica un abogado experto en la materia. (Pérez, 2012, cit.)*

- 2 M. Lawner *“Desarrollo urbano: hablemos del caso Caval, pero hagámoslo en serio”*, Red Diario Digital, Opinión (08/03/2015), <http://goo.gl/oiqP7G>
- 3 X. Pérez V., *“Los Matte Capdevila vendieron el terreno más caro de Chile sin pagar impuestos”*, elmostrador.mercados (16/01/2012), <http://goo.gl/PbgaHY>

## El caso

La primera semana de febrero de 2015, la revista Qué Pasa publicó un artículo en el cual daba a conocer un negocio inmobiliario que había sido llevado a cabo por Caval. De acuerdo con Qué Pasa<sup>4</sup>, inmediatamente después de que Bachelet ganara en segunda vuelta, a fines de 2013, el Banco de Chile aprobó un crédito por más de 10 millones de dólares a la empresa Caval. En ella también trabajaba S. Dávalos, hijo de la Presidenta, quien había definido a Caval como:

*una empresa de gestión de negocios, funciona básicamente como una consultora. Por un lado, desarrolla proyectos por encargo, y por otro lado, lo que hace es representar a empresas más chicas que a veces no pueden, por el tamaño o por falta de contactos, llegar a los mercados que les interesan, y eso pasa mucho en Chile. Nosotros tenemos un pool de empresas nacionales que tienen interés de meterse en mercados específicos y han tocado varias puertas y no los han tomado en cuenta. (Sallaberry, 2015)*

En noviembre de 2013, la empresa Caval solicitó una reunión en el Banco de Chile, para pedir un crédito. Ese día no solo estuvo presente S. Dávalos, sino también el vicepresidente del Banco. Esto a pesar de que dos bancos (Santander e Itaú) habían rechazado otorgar el crédito, debido a la baja calificación de la empresa Caval:

*Como garantía el Banco de Chile exigió una hipoteca sobre los tres terrenos vendidos a la empresa de Compagnón y Valero. Al respecto, un abogado experto en este tipo de préstamos, que revisó los contratos de compraventa del negocio, asegura que "el crédito otorgado a Caval no es lógico, porque es una sociedad que no tiene patrimonio ni flujo. En general, cuando se garantiza con un predio, los bancos tasan y prestan hasta un 80% del valor de la tasación como una forma de cautelarse de variaciones en el precio de mercado".<sup>5</sup>*

La empresa Caval solicitó el préstamo a fin de llevar a cabo la compra de tres terrenos agrícolas ubicados en el Municipio de Machalí, en la VI Región, de una extensión total de 44 hectáreas. Estos paños agrícolas (fundos Santa Elena, San Diego y Santa Cecilia) se verían afectados por las modificaciones del Plan Regulador de la Región, con lo que pasarían a ser considerados como suelo urbano, lo que permitiría incrementar su precio.

Los terrenos en Machalí eran propiedad de la familia Wiesner. La

4 J. P. Sallaberry, "Un negocio Caval", Qué Pasa, Actualidad (05/02/2015), <http://goo.gl/fJLsuk>

5 C. Urquieta, "Los vínculos y nombres tras el negocio de Caval", *elmostrador.país* (16/03/015), <http://goo.gl/IM77ir>

arquitecta C. Ross Wiesner, sobrina de los dueños, había trabajado en su calidad profesional en el Municipio de Machalí, realizando propuestas y modificaciones para el Plan Regulador Comunal e Intercomunal<sup>6</sup>. Ross Wiesner fue quien realizó la tasación de los terrenos para su venta.

En el informe de tasación señalado se indica que:

*La Seremi MINVU [Ministerio de Vivienda] de la VI Región se encuentra tramitando una modificación a su actual Plan Intercomunal, donde se incorporan los predios San Diego y Santa Cecilia al área urbana. Para el mes de julio (2013) se planifica la aprobación de esta iniciativa en el CORE [Consejo Regional], la que luego debe ser solo ratificada en Contraloría para ser publicada posteriormente en el Diario Oficial.<sup>7</sup>*

El incremento del valor del terreno se sustentaría en la construcción de infraestructura vial (la carretera El Cobre y la vía Santa Elena) y en el cambio de uso (de agrícola a urbano), lo que se traduciría en un incremento de la densidad promedio por hectárea y permitiría el desarrollo de proyectos de construcción de viviendas de 'buen nivel', como se indica en el informe de tasación indicado.

En este punto se debe señalar que la inclusión de la historia de la sobrina de los dueños del fundo fue planteada como un uso de información privilegiada. Ross Wiesner utilizó información pública, es decir, información que está a disposición de todos quienes quieran acceder a ella, en el Municipio.

El conflicto no es si ella accedió o no a información pública, después de todo, cualquiera que se hubiera acercado al Municipio podría haber obtenido los mismos datos, sino en que esa información a la que ella accedió iba a ser utilizada para una posible especulación y lucro con tierras que se incluirían como suelo urbano.

Ahora bien, si la ley aún no contempla mecanismos para la captura de plusvalías en el caso del suelo urbano, no es un problema de acceso (o no) a información pública, sino de la negativa a legislar al respecto por parte de los gobiernos y de algunos congresistas.

6 R. Álvarez, "Caso Caval: Los personajes clave en la investigación por la compra de terrenos en Machalí", La Tercera (20/03/2015), <http://goo.gl/OUODKA>

7 A. Arellano y V. Carvajal, "El historial financiero de CAVAL: el meteórico ascenso de la empresa de Compagnon y Dávalos", Reportajes de investigación, CIPER (26/02/2015), <http://goo.gl/UkIaKY>.

## Promesa de compraventa

Existe una cierta coincidencia en la opinión general respecto de que la empresa Caval está involucrada en un caso de tráfico de influencias en torno a la petición de crédito, y también de especulación sobre la información pública relativa al cambio de uso de suelo en Machalí.

Ya se indicó que el negocio llevado a cabo por Caval no fue una excepción ni tampoco supuso alguna innovación en la materia. Por el contrario, incluso ha sido mal calificado por los agentes del suelo urbano, como V. Domínguez, director ejecutivo de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios, quien, en una entrevista en La Tercera, señaló:

- ¿Esta operación fue una especulación?
- O hablamos de desarrollo inmobiliario o hablamos de una simple especulación de suelos. Por supuesto que hay una especulación (...). El gran vendedor de suelos son los múltiples vendedores de casas, en Santiago, Antofagasta, Concepción, Valparaíso, Viña del Mar. Pero en las ciudades más extendidas o con menos edificación en altura, eso no se da. Esto es lo que vulgarmente se denomina una pasada. Insistimos: se hacen pasadas, porque el sistema está mal estructurado.
- ¿Son usuales estas pasadas?
- Pueden serlo. Pero este no es el negocio de la industria inmobiliaria. Los que hacen las pasadas no son inmobiliarios. Si la hace un inmobiliario es uno entre mil. Pero el desarrollador inmobiliario compra el suelo para construir; no compra para especular. De hecho, hoy cualquier gran compañía inmobiliaria estaría feliz de vender suelo, porque tienen más materia prima de la que necesitan para procesar en algunos casos.<sup>8</sup>

El negocio Caval, calificado como 'torpe', 'fuera de la norma', 'que atenta a la ética', da cuenta exacta de la manera como se produce suelo urbano en el país.

Caval compró los terrenos en Machalí especulando en torno al posible cambio de uso de suelo por un próximo plan regulador, lo que afectaría la densidad de los paños y lo que se podría construir en esos terrenos, entre otros; pero también, tomando en cuenta la ubicación de los terrenos. La intención de la empresa no era construir, sino revenderlos a otros agentes del suelo, para que estos llevaran a cabo proyectos inmobiliarios:

8 V. Cofré, "Vicente Domínguez: 'El caso Caval no tiene nada que ver con la industria inmobiliaria'", La Tercera (14/03/2015), <http://goo.gl/Qf4CS1>.

*Se trata de una promesa de compraventa entre la firma de la nuera de la Presidenta Bachelet y una sociedad denominada Aguas Sustentables Chile (Assa), donde se valorizaban los terrenos en 1.100.000 UF (unos 27 mil millones de pesos), casi el triple de la actual oferta hecha por Inmobiliaria Ruta 86 y poco más de cuatro veces el valor del crédito bancario.<sup>9</sup>*

Sin embargo, esta operación no se pudo llevar a cabo, porque se retrasó el proceso de modificación del plan regulador. Tal retraso se debió a su rechazo unánime por parte del Concejo Municipal de Rancagua, sobre la base de que en los cambios de uso de suelo no se incluía el mejoramiento de infraestructura vial, que depende del Ministerio de Obras Públicas.

El aplazamiento en los cambios de uso de suelo en Machalí hizo que Caval debiera solicitar una prórroga para el pago del crédito bancario. Las continuas demoras en la aprobación del plan regulador llevaron a que, poco antes de que venciera el plazo de pago del crédito, Caval firmara un compromiso de compraventa con la inmobiliaria Ruta 86, por 9.500 millones de pesos. Las ganancias de Caval fueron menores de las que esperaban en un primer momento, pero llegaron a los 3.000 millones de pesos. Esto, una vez que se restó el préstamo del Banco, el cual, en palabras de N. Compagnon, *"no es tanta plata tampoco"*<sup>10</sup>.

Hasta aquí, en apretada síntesis, algunos de los puntos más importantes del caso Caval, que continúa por las demandas no solo de partidos de oposición, sino de quien les compró finalmente los paños. Esto último porque finalmente no se aprobó el cambio en el plan regulador, motivo por el cual no se incrementará el precio de los terrenos tal como lo había previsto Caval y luego prometido en la venta a la inmobiliaria Ruta 86:

*Sucede que Silva, luego que se conociera el escándalo que derivó en la renuncia de Dávalos, presentó una querrela por estafa en contra de Compagnon, ya que a su juicio lo habrían engrupido en que la municipalidad local cambiaría el 'uso suelo' al modo habitacional, hecho que le permitiría engrosar la inversión. Una de las diligencias solicitadas por Silva —a través del estudio Phillipi— fue el secuestro del documento financiero [cheque con el que pagó los terrenos], pesquisa que realizó el fiscal regional Luis Toledo.<sup>11</sup>*

9 J. Canales, "La fallida venta de los predios de Caval por \$27 mil millones", La Tercera (10/02/2015), <http://goo.gl/x16oke>

10 "Nuera de Bachelet por millonario préstamo: 'No es tanta plata tampoco'", Publimetro (10/02/2015), <http://goo.gl/9NMMKr>.

11 J. Molina Sanhueza, "Caval: nuera de Bachelet asegura que fiscalía la 'privó injustamente' de cobrar cheque por \$ 2.000 millones", The Clinic (29/03/2015), <http://goo.gl/tBC318>

## Recuperación de la plusvalía

El caso Caval nos retrotrae a la fallida discusión en el Congreso para incorporar la recuperación de plusvalía en el cambio de uso de suelo. Al respecto, cabe recordar que en el capítulo de *"Ciudad y Reconstrucción"* del Barómetro de octubre de 2014, se señaló el retroceso en la discusión de la Reforma Tributaria en materia de recuperación de plusvalía en la producción y venta de suelo urbano.

Tal como fue aprobada la Reforma Tributaria en 2014, los grandes ganadores fueron los agentes privados del suelo. La Cámara Chilena de la Construcción (CChC), que ya había manifestado sus preocupaciones antes y durante la tramitación de dicha reforma en el Congreso, señaló que *"las viviendas en general, sin excepciones, debiesen estar exentas del IVA, dado su carácter de bien social"*<sup>12</sup>.

Se puede estar de acuerdo o en desacuerdo con los planteamientos de la CChC respecto a lo que sus integrantes entienden por "bien social"<sup>13</sup>, pero lo que interesa en esta revisión es el hecho de que en Chile aún no se legisle sobre la recuperación de plusvalías en materia de suelo urbano.

Otros factores que han hecho que el caso Caval capture la atención en los últimos meses:

- a) La empresa Caval especuló y lucró con suelo rural con la expectativa de su paso a suelo urbano, para lo cual aparentemente usó tráfico de influencia en la obtención de un crédito bancario.
- b) Dávalos era militante (renunció) del Partido Socialista, cuyos congresistas habían liderado las discusiones para introducir cambios en las tributaciones relativas al mercado del suelo, y así constituir mecanismos para la recuperación de plusvalía cuando se cambie el uso de suelo (de agrícola a urbano). Como lo indicó el senador Juan Pablo Letelier:

*Planteamos que era fundamental que se pagara impuestos sobre las utilidades porque consideramos que tiene que ver con proceso no solamente especulativo, sino que es absurdo no estar gravando cuando se hace una transacción con un bien escaso como es el suelo, es uno de los más escasos que hay en Chile, el suelo agrícola en particular. Nosotros lo hemos planteado una y otra*

12 F. Skoknic, *"Los forados a favor de la elusión que dejó el acuerdo tributario de Arenas con la derecha"*, Actualidad y Entrevistas, CIPER (17/07/2014), <http://goo.gl/qzno2m>.

13 *"Hurtado (CChC) a favor de la reforma, pero admite que 'no es bueno pagar más impuestos"*, Economía y Negocios [online], El Mercurio (10/07/14), <http://goo.gl/4gzzh6>.

*vez, y esperamos que este hecho que no es nada nuevo, que ocurre todos los días en nuestro país, esperamos que este episodio que ha tomado notoriedad, sirva para generar un cambio de actitud.<sup>14</sup>*

En este marco aparece poco comprensible que, hasta la fecha, lo único que aparece como posible delito en la historia de Caval es lo que se relaciona con el tráfico de influencias. En el Código Penal chileno, este se entiende como un intercambio entre dos partes, en el marco de la posición de dominio de las personas con relación a centros de poder, lo que influye en las decisiones y acuerdos que se realicen en el intercambio.

Las acusaciones que se han realizado a Caval y a Dávalos siguieron en la dirección de denunciar el tráfico de influencias. Hasta ahora, el caso Caval solo es una 'falta ética', no un delito, dado que el año pasado no hubo acuerdo para avanzar en la discusión e implementación de leyes que regulen la producción, obtención de ganancias y devolución de plusvalías al Estado cuando se cambia el uso del suelo.

Si se fija la atención en aquellos factores que iban a incrementar el valor de los paños de los cuales Caval intentaba aprovecharse sin realizar la necesaria (la justa) devolución tributaria al Estado, tenemos, por ejemplo, la aprobación del Plan Regulador Intercomunal, la aprobación del Plan Regulador Comunal, el compromiso de inversión en vialidad del Ministerio de Obras Públicas, entre otros.

El valor de cambio de los paños de suelo urbano –como señalamos– también se determina por la localización; esto es, la distancia o la lejanía de los centros y un ahorro o gasto de tiempo (es decir, estamos hablando de un horario y de un tiempo social). En la localización también se puede observar la acción del Estado, en cuanto esta incide en la calidad de la urbanización en la cual se inserta el paño o en su relación de cercanía con alguna otra urbanización ya aprobada, o con miras a los planes estatales de urbanizar ese paño.

Como se dijo, el caso Caval no es el único, sino que corresponde a una práctica habitual, que busca la obtención de ganancias y plusvalía por sobre las obligaciones hacia el conjunto de la sociedad y el Estado.

La falta de impuestos y otros mecanismos para capturar plusvalías conduce a una situación en que los particulares no comparten utilidades, como sí ocurre en otros países<sup>15</sup>. En países en que se reconoce el papel importante

14 G. Castillo, "*Caso Caval abre el debate sobre ley de captura de plusvalías*", DiarioUCHile, Política (01/03/2015), <http://goo.gl/qrjsL6>

15 Véase, al respecto, M. Smolka y D. Amborski, "*Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana*", EURE, vol. 29, N° 88 (dic. 2003), pp. 55–77, <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612003008800003>.

que las ciudades desempeñan en el desarrollo económico y su importancia en la reproducción social, la captura del total o parte de las plusvalías se utiliza para mejorar la calidad urbana y el acceso de personas de menores ingresos a los beneficios de la vida urbana, de la ciudad.

## **Caval y la punta del iceberg de la especulación inmobiliaria**

### **El largo plazo**

El precio de la tierra urbana ha experimentado, en los últimos años, una continua y fuerte alza, convirtiéndose la inversión en tierra en un negocio rentable y seguro. Para dar una idea de la magnitud del negocio en torno al suelo urbano, tomaremos como ejemplo el caso de Santiago. Pablo Trivelli, quien desde hace treinta años registra trimestralmente los avisos de venta de terrenos de El Mercurio en Santiago, señalaba en una nota publicada en la sección Economía y Negocios de ese diario<sup>16</sup>, que en 1982 el valor promedio de los terrenos en el Gran Santiago era del orden de 0,64 UF por metro cuadrado, mientras que en 2012 el promedio sobrepasaba las 7 UF, esto es, un alza del orden de 1.000 por ciento. A ello agregaba que actualmente la plusvalía que se obtiene de las ventas de bienes inmuebles no está afecta al impuesto a la renta.

La venta de bienes inmuebles es un negocio rentable y seguro a largo plazo para el inversionista promedio (propietario de una casa o departamento), quien, a medida que se desarrolla la ciudad, que mejoran las condiciones económicas del país, que cambian las centralidades, observa que el precio del suelo aumenta y, por tanto, lo hace el de su vivienda. Lo que está claro en esta situación es que, aunque no se pueda aislar la causa específica del aumento, este es el resultado del esfuerzo productivo de la ciudad y no únicamente del propietario cuyo predio o vivienda ha sido objeto de valoración<sup>17</sup>.

En un artículo reciente, Pablo Trivelli ejemplificaba la magnitud de estas valoraciones del suelo urbano cuando señala que el aumento de 1 UF del precio promedio del suelo urbano de Santiago equivale a una valorización de US\$ 29.000 millones:

*La mancha urbana de Santiago tiene del orden de unas 72.000 hectáreas, es decir, 720 millones de metros cuadrados de suelo. Pues bien, cada vez que el valor promedio de los terrenos sube*

16 A. G., "En tres décadas, el precio del suelo en el Gran Santiago subió casi 1.000%", Economía y Negocios [online], El Mercurio (24/06/2012), <http://goo.gl/SZGkIU>.

17 Véase Ajuntament de Lleida, J. M. Llop Torné (edito-coordinador), "Instrumentos de redistribución de la renta urbana", URB-AL, Red 7, Barcelona, p. 20.

*en 1,00 UF/m<sup>2</sup>, se generan plusvalías por un monto de UF 720 millones, lo que llevado a dólares significa unos US\$ 29.000 millones. Hay antecedentes que permiten afirmar que los precios de los terrenos han subido mucho más que en 1,00 UF/m<sup>2</sup> en las últimas décadas.*<sup>18</sup>

## El corto plazo

Este negocio del suelo de largo plazo tiene, sin embargo, puntos de inflexión en los cuales, en determinadas partes de la ciudad y por razones diversas –político-administrativas, culturales, y no solo económicas– se acelera, lo cual significa ganancias extras sobre la media. En estos casos, las causas del aumento son claramente identificables:

- cambio de calificación de uso del suelo de rural a urbano;
- cambios de usos, densidades o condiciones de construcción por planos reguladores;
- concentración de inversión pública;
- asignación subjetiva de valor a un sector urbano; mercados imperfectos.

### ***El cambio de calificación de un suelo destinado a uso rural o agrícola a usos urbanos***

Por un acto administrativo, anteriormente el MINVU y ahora los Gobiernos Regionales (GORE), al aprobar los Planos Reguladores Comunales o Intercomunales, cambian en las áreas de extensión de las ciudades el atributo de suelos rurales a suelos urbanos. Se trata de grandes extensiones de suelo de la periferia agrícola que se valorizan fuertemente al pasar de ser terrenos aptos para cultivos a aptos para edificación.

Al respecto, podemos citar algunos casos recientes de miles de hectáreas:

- El Plan Chacabuco, en el cual se incorporaron 12.800 hectáreas al Gran Santiago. Entre ellas, 4.950 hectáreas zonificadas como parcelas de agrado que de una densidad de 10 personas por hectárea pasaron a una de 120 personas por hectárea.<sup>19</sup>

18 Véase P. Trivelli, *“Algunas reflexiones sobre la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la Economía Urbana y el Financiamiento de las Ciudades”*, Biblioteca del Congreso Nacional, La ciudad que queremos, marzo 2015, pp. 85–109.

19 I. Poduje, *“La imperfección de la ciudad. Transformación incremental bajo dinámicas procesales”* (Tesis presentada al Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, para optar al Magíster en Desarrollo Urbano. Santiago, mayo 2003), p. 134.

- Intercomunal SUR Melipilla y Talagante, que incorporó 9.000 hectáreas<sup>20</sup>.
- El nuevo Plan Regulador Intercomunal de Valparaíso de 2012, que a las 22.784 hectáreas urbanas actuales les suma 20.214 hectáreas de extensión.<sup>21</sup>
- El nuevo Plan Regulador Intercomunal de Concepción, por el cual a las 26.000 hectáreas urbanas del Plan de 2003, agrega 38.000 hectáreas de extensión urbana<sup>22</sup>.
- La ampliación del límite del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS100), que en 2013 aumentó en 10.207 hectáreas el área urbana de la ciudad<sup>23</sup>.

Así, en los últimos tres años en las áreas intercomunales de Valparaíso, Concepción y Santiago se han agregado 90.221 hectáreas de suelo de extensión urbana, sin contar con lo que ocurre en el resto de las ciudades del país. Si estimamos que por el cambio de suelo rural a urbano el precio del suelo aumentó entre 0,5 UF y 1,0 UF, la valorización de las nuevas propiedades urbanas sería del orden de 18 mil millones a 36 mil millones de dólares.

Esta es una estimación baja, según Pablo Trivelli:

*Existen hoy en la Región Metropolitana unas 50.000 hectáreas de terrenos con norma de uso de suelo urbano que no están ocupadas, en el Gran Valparaíso existen unas 34.500 hectáreas en similar condición y en el Área Metropolitana de Concepción unas 47.000 hectáreas. Solo en las tres mayores ciudades del país hay unas 130.000 hectáreas de suelo urbano vacante 'en engorda', como se lo denomina en otros países, que genera plusvalías para*

- 20 Consejo Regional de Desarrollo Región Metropolitana, Deja sin efecto Resolución N° 115, de 2005 y modifica Plan Regulador Metropolitano de Santiago, Núm. 76, Santiago, 10 de octubre de 2006, <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=254585>.
- 21 I. Errázuriz, "Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso: Modificaciones y aprobación", Minuta CTR, N° 17, Cámara Chilena de la Construcción (25/06/2012), <http://goo.gl/yYD2us>.
- 22 Secretaría Regional Ministerial (SEREMI), Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Región del Bío Bío, Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura / Habiterra, Taller II: Modificación Plan Regulador Metropolitano de Concepción PRMC, Avances de Diagnóstico (Concepción, 05/09/2013), <http://goo.gl/dT6i8r>.
- 23 Equipo Plataforma Urbana, "Organizaciones presentarán acciones judiciales en contra de la expansión urbana PRMS100", Plataforma Urbana, Artículos PRMS100 (09/12/2013), <http://goo.gl/yjsKNs>

*sus propietarios y que no hacen prácticamente ningún aporte al financiamiento de las ciudades, porque tienen una designación de uso agrícola por parte del SII, tienen un avalúo fiscal agrícola, que es la centésima parte de un avalúo urbano, y porque no están afectas a la sobretasa del 100% de sitios eriazos en el pago de Contribuciones.*<sup>24</sup>

### **Cambios de usos, densidades o condiciones de construcción a través de los Planos Reguladores Comunes o de los Planes Seccionales**

Un buen ejemplo de este tipo de valoración es el caso del antiguo aeropuerto de Cerrillos (2006), que con el cambio de uso de sus 240 hectáreas a uso residencial, eliminó las restricciones que pesaba sobre el cono de aproximación a la pista de aterrizaje. De esta manera se permitió incorporar a usos urbanos a cerca de 1.600 hectáreas situadas en los conos de aproximación, que ahora están incorporadas en el PRMS100.

### **Concentración de inversión pública en infraestructura en sectores de la ciudad**

Ya señalamos que, actualmente, la falta de regulación en torno al mercado del suelo no permite la recuperación de plusvalías por parte del Estado, el cual ha invertido (o invertirá) en urbanización. En ese sentido, se debe tomar en cuenta y no olvidar que las acciones del Estado valorizan y/o incrementan los valores de los paños de suelo urbano. Por citar tres ejemplos: un caso de inversión pública que valoriza zonas y lugares de la ciudad es la construcción de Metro. La red Metro, al mejorar la accesibilidad y conectividad de las zonas que cruza su trazado, las valoriza, como también lo hace la cercanía de sus estaciones. Un segundo ejemplo es la desigual concentración de infraestructura pública en vialidad en las comunas de Vitacura, Las Condes y Lo Barnechea, lo que mejora la accesibilidad a ese sector de la ciudad, factor que finalmente se refleja en un mayor precio del suelo. El metro cuadrado de mayor precio en el Gran Santiago se encuentra en el corazón de la municipalidad de Santiago; y esto es así no solo por la localización, sino por la alta concentración de servicios, funciones y estructuras de la zona. En su mayoría, estas acciones han sido responsabilidad del gobierno local o de los ministerios sectoriales, entre otras agencias del Estado.

24 P. Trivelli, "Grandes ausentes de la reforma tributaria: contribuciones y Ley de Rentas Municipales", Opinión, CIPER (09/09/2014), <http://goo.gl/FV3iDO>.

### ***Por la asignación subjetiva, simbólica de valor a determinados sectores de la ciudad***

Si se revisa la historia de Santiago del siglo 20, se puede comprobar cómo la oferta de suelo y de viviendas para ingresos altos se fue desplazando desde la proximidad al centro de la ciudad hasta la periferia nororiente. Tales movimientos al final han dado por resultado que viviendas de similares características de tamaño y calidad tengan precios diferentes, según sea el valor simbólico del barrio o del sector en que están situadas.

Como señalábamos, es posible identificar con claridad la causa de la valoración: localización, calidad de la urbanización, actos administrativos de aplicación de instrumentos de planificación urbana o de grandes inversiones públicas, generalmente viales. En muchos países, para estos casos existen instrumentos que permiten una redistribución de las plusvalías de manera que sirvan para financiar el desarrollo urbano general de la ciudad. Este no es nuestro caso. En Chile, los agentes del suelo pueden aprovecharse de las acciones del Estado en materia de planificación y urbanización, sin realizar alguna retribución ni al Estado ni a la sociedad, por la vía del pago de impuestos.

### ***Mercados imperfectos***

A diferencia de otros mercados, el mercado del suelo urbano es un mercado imperfecto. El mercado del suelo urbano es diferente, por ejemplo, de aquel de la producción de zapatos, en el sentido de que no está compuesto por unidades distintas, intercambiables. Las unidades de suelo urbano (los lotes) no son intercambiables, cada una tiene atributos únicos: por ejemplo, la localización es única. Un paño de terreno en Huérfanos con Teatinos tendrá una localización irreplicable, la cual permitirá establecer un único valor de cambio y de uso, que no podrá ser replicado.

El mercado del suelo requiere regulaciones para su ordenamiento y uso equitativo y justo por parte del conjunto de la sociedad. Si no hay alguna reglamentación, cada propietario individual busca la máxima rentabilidad posible, con lo cual se crea un caos, se especula y lucra. La ciudad no puede ser una suma de decisiones individuales, sino una suma de esfuerzos colectivos que necesita de un ordenamiento: eso es lo que la planificación urbana intenta proporcionar.

En este línea, en un artículo sobre la recuperación de la renta urbana, M. Torres, profesor de Urbanismo de la Universidad de Chile<sup>25</sup>, argumenta que el suelo *"por el solo hecho de ser incorporado en un instrumento de*

25 M. Torres, *"Recuperación de la renta urbana: una tarea ética pendiente"*, Revista INVI, vol. 21, N° 58 (noviembre 2006), pp. 42-70, <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/298/913>

*planificación urbana no puede ser calificado de urbano*<sup>26</sup> y adquirir de un día a otro un valor similar al suelo “urbanizado”. Señala que de no haber ningún trabajo o inversión privada incorporada, no se justifica su valor como suelo urbano. Ese suelo solo podrá:

*adquirir el valor de suelo urbano, una vez que sus propietarios o los promotores de suelo hayan incorporado los requisitos que le otorgan la condición de tal. (Torres, 2006, cit.)*<sup>27</sup>

En este sentido, no está lejos de lo que señalaba V. Domínguez (2015, cit.): “*el desarrollador inmobiliario compra el suelo para construir; no compra para especular*”. Porque si no es así, y si se acepta que el suelo rural adquiere el valor del suelo urbano solo por su incorporación por el instrumento de planificación:

*entonces se valida que tal incorporación ha generado una plusvalía sobre ese suelo. Plusvalía que no ha sido producida por el propietario del suelo, a diferencia de si el propietario ha cumplido con los requisitos establecidos para clasificar el terreno como urbano; por tanto, ¿por qué la plusvalía generada por el Estado ha de ir a los bolsillos de los propietarios de la tierra? Si el instrumento de planificación produce suelo urbano, la plusvalía generada debiera ser capturada por el Estado, con el fin de efectuar la redistribución de la renta forjada por quien tiene como misión procurar el bien común de la sociedad. (Torres, 2006, cit.)*

## La planificación importa

Como hemos visto con el caso Caval, la planificación sí importa. La planificación urbana no es una herramienta para llevar a cabo paseos peatonales o ciclovías; es una herramienta privilegiada para la disminución de la desigualdad por la vía de la redistribución de la renta urbana, como lo indica Eduardo Reese.

La importancia de la planificación se vio reforzado en marzo de 2015, con los aluviones en el norte del país, cuando se hizo aún más evidente que es necesario planificar nuestras ciudades dejando de lado las directrices del

26 En la línea de la de la anterior de la Ley de Suelo española que calificaba los suelos en: urbanos, urbanizables (programados y no programados) y rurales.

27 Señala Torres: “*Se considerará que es posible producir suelo urbano siempre y cuando la tierra posea o cumpla con una serie de requisitos: vialidad; infraestructura sanitaria (agua potable, alcantarillado aguas lluvias y aguas servidas, plantas de tratamiento); infraestructura energética y de telecomunicaciones; equipamiento de educación, salud, seguridad, culto, áreas verdes y recreativas; comercio y servicios; transporte público; entre otros. Se entenderá por suelo urbano solo aquel que posea los atributos mencionados*”.

mercado. Y ello tomando en cuenta, además, que encabezamos el ranking de desastres en Latinoamérica<sup>28</sup> y que somos el país que más gasta en atención a emergencias. Solo el terremoto de 2010 significó un 13 por ciento del PIB, con US\$ 30 mil millones<sup>29</sup>.

Entre el 24 y el 25 de marzo llovió de manera inusual en el norte del país, entre la Segunda y la Cuarta Región. Los problemas más críticos se relacionaron con el desborde de los ríos Huasco, Salado y Copiapó, en la Tercera Región. El último sobrepasó su caudal en la ciudad de Paipote e inundó las localidades de Copiapó, Tierra Amarilla, Paipote y Chañaral.

A una semana del temporal, se habían contabilizado 24 fallecidos, 69 personas desaparecidas, 4.634 damnificados y 5.584 personas viviendo en albergues.

Los desastres naturales tienen incidencia en diversos derechos humanos, develando e incluso agravando problemas asociados a los atributos del derecho a la vivienda; por ejemplo, a la seguridad jurídica de la tenencia; a la disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras; a gastos de vivienda que sean soportables para los propietarios o usuarios; a las características que hacen habitable y asequible la vivienda; a su locación y su adecuación cultural<sup>30</sup>.

## Planificación urbana

El número de damnificados, muertos y desaparecidos, de personas que perdieron o que no pueden volver a sus casas, deja en claro que la falta de planificación urbana puede afectar directamente el respeto a la dignidad y a la vida de las personas, dos piedras angulares de los derechos humanos.

La dignidad se debe materializar tanto en la calidad física de las viviendas y su entorno, como en la inclusión informada en la toma de decisiones respecto al hábitat de las personas. En este marco, debería ser una obligación del Estado velar por la plena realización de los derechos humanos, en su dimensión territorial.

28 Lo que se debe tomar en cuenta es que: a) no hay desastres naturales, sino desastres sociales, que no afectan a todos por igual y, por lo tanto, y (b) que sean una oportunidad depende de las respuestas ciudadanas.

29 H. de Solminihac, *“Desastres naturales: un gran problema para la población y sustentabilidad económica”*, La Columna de..., Diario Financiero (07/04/2015), p. 3, <http://goo.gl/tPK1Py>

30 Véase al respecto ONU-HABITAT, *El derecho a una vivienda adecuada*, Folleto Informativo N° 1/Rev. 1 [online], [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf).

Las viviendas de las personas no solo deben cumplir estándares acordes con leyes y normativas; también es necesario que se deje de pensar en que la vivienda social es la más barata y que se ubica en suelo barato: la vivienda social solo debe representar un mecanismo diferente de acceso a viviendas que no difieren en términos de estándares identificados y plasmados en el marco legal y normativo, para responder a la dignidad de todos y todas en todas las ciudades y todos los territorios.

Las políticas públicas relacionadas con la vivienda y los territorios deben garantizar el pleno respeto a los derechos humanos y a necesidades de todas las personas. Esto implica planificar las ciudades de acuerdo con principios de equidad y justicia, no dejar la planificación al arbitrio del mercado. Al respecto, Lorena Frías, directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), tiene razón cuando indica que con el temporal del norte ha quedado claro que *"sobrepasamos el punto de equilibrio entre lo que es el normal desarrollo económico que puede tener un país sobre la base de sus recursos naturales y sus industrias (extractivas, mineras y forestales, etc.), con la calidad de vida y el derecho a la vida digna de las comunidades que se asientan en los territorios donde están esas industrias. Ese desequilibrio, esa asimetría en la relación de la comunidad con el acceso de bienes básicos para lograr esta vida digna es la que está en crisis"*<sup>31</sup>.

## Notas finales

### El caso Caval como modelo de negocio inmobiliario

El modelo de negocio de inmobiliario que realizó la empresa Caval no es ni nuevo, ni innovador; más aún, es de pequeña escala: se trata de 44 hectáreas. Sin embargo, es importante el caso porque:

- a) Ejemplifica detalladamente cómo el suelo se valoriza por la operación de los instrumentos de planificación y por las inversiones públicas, y sin ninguna inversión del propietario.
- b) Es un modelo de negocio: captación de plusvalía por el paso de suelo rural a urbano, y por la modificación de las condiciones de construcción; esto es, incorpora valor por captar los beneficios de nueva infraestructura vial (que no prosperó) y, además, por estar situado en el eje de valoración simbólica de la extensión de Rancagua.

31 L. Frías, "Los desastres naturales evidencian situaciones de abuso de DD.HH.", Diario Uchile (31/03/2015), <http://goo.gl/LUK7bW>

- c) Pone en cuestión los instrumentos de planificación urbana desvinculados de los aspectos tributarios, como lo son –por ejemplo– las actuales ampliaciones de los límites urbanos de las tres mayores aglomeraciones del país: Santiago, Concepción, Valparaíso, que a través de las modificaciones de sus planos reguladores intercomunales, en los dos o tres años recientes han expandido sus áreas urbanas en 68.428 hectáreas.
- d) Coloca el tema de las capturas de plusvalías (véase Trivelli, Smolka, Adjuntament Lleida, etc.) como forma de frenar la especulación.
- e) Pone de relieve las plusvalías como instrumento de gestión urbana.

### Control de la especulación

Con el fin de asegurar un desarrollo urbano equitativo y sostenible, es necesario realizar un uso óptimo de las herramientas de regulación de la ciudad e incrementar la responsabilidad de la administración en la planificación y fiscalización. En este sentido, es importante que se dote a nuestra legislación sobre vivienda y urbanismo de herramientas que permitan limitar y controlar la especulación inmobiliaria y del suelo. Para ello, se podría integrar en ella herramientas esenciales para la gestión de suelo y que funcionan articuladamente, tales como:

- El derecho de adquisición preferente del Estado.
- El establecimiento de zonas prioritarias de desarrollo, medida enfocada a terrenos baldíos en áreas urbanas consolidadas.
- La creación de zonas especiales de interés para la protección de terrenos rurales afectados por dinámicas urbanizadoras, como el desarrollo turístico o extracción de recursos o para la protección del patrimonio natural y cultural.
- Anuncio de proyecto, que consiste en congelar precios del suelo cuando se realizará una inversión relevante.
- La entrega onerosa de derechos, que consiste en la venta o subasta de mejoras en el potencial de edificabilidad.
- La contribución por mejora, cuyo objetivo, según Cepal, es cobrar las obras públicas a los habitantes beneficiarios de las mismas. *“Es un tributo cuya base está constituida por el beneficio que obtienen las propiedades como consecuencia de obras públicas. Las obras se autorizan siempre que se acredite capacidad de pago de los beneficiarios”*.<sup>32</sup>

32 Contribución por mejora – Cepal [online], <http://goo.gl/00cS05>.

Se trata, por una parte, de llevar a cabo acciones, desde el Estado y la sociedad civil, para incrementar el valor de uso de la ciudad y no su valor de cambio. Un ejemplo de lo anterior son las acciones que llevan organizaciones como Vecinos en Defensa del Barrio Yungay, en Santiago<sup>33</sup>. Se trata de agrupaciones de la sociedad civil que actúan, se establecen y convergen en la defensa de la ciudad y el rechazo a la mercantilización de la misma; se articulan en distintos ámbitos, se establecen en redes con organizaciones locales y nacionales cuyos objetivos también sean la incidencia en políticas nacionales.

Y por otra parte, de la creación de mecanismos que permitan la recuperación y redistribución de las ganancias que algunos pocos obtienen de la acumulación de capital que realizan los privados (personas o empresas) en las ciudades.

En este sentido, se debe señalar que la recuperación de la plusvalía no puede corresponder tan sólo al propietario del suelo o de la propiedad, como ocurre hoy en día. Si el valor del suelo y de la propiedad se determina por una serie de acciones que lleva el Estado cuando urbaniza, las ganancias que se obtienen en los negocios inmobiliarios no pueden corresponder sólo al propietario. Siguiendo a Jordi Borja, geógrafo y urbanista catalán, la propuesta sería revisar los porcentajes de impuestos que se pagan actualmente, porque en muchos casos es inexistente o inferior al 20 por ciento con el que se grava a cualquier actividad económica. Sólo así se superaría la visión de la ciudad tan sólo como un marco de generación de plusvalía producto del trabajo de gran cantidad de personas a las que se les niega el derecho a la ciudad, por la vía de la falta de mecanismos de redistribución de la renta urbana.

### Propuestas para una política de suelo para la integración social urbana. Tema para seguir en el futuro

El martes 5 de mayo 2015, la presidenta M. Bachelet dio a conocer el documento elaborado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano "*Propuestas para una política de suelo para la integración social urbana*",<sup>34</sup> en que se plantean medidas destinadas a la elaboración de un nuevo marco normativo con un rol activo del Estado y la participación de la sociedad civil.

33 Para una revisión de las acciones de Vecinos en Defensa del Barrio Yungay, véase A. Rodríguez y P. Rodríguez (2013). "*Cuando el mercado destruye la ciudad y los vecinos la conservan*". En Revista Quid N° 3, "*Ciudades neoliberales: políticas urbanas, diseño y justicia social*". Disponible en: <http://goo.gl/7Qm15C>

34 Documento disonible en <http://goo.gl/W0Z3fX>

Este documento recoge las diferentes propuestas –con consensos y disensos importantes– y las observaciones que los miembros del Consejo elaboraron durante el año 2014, que se reúnen bajo tres grandes capítulos:

- Nuevo Marco Normativo para la Integración Social y la Equidad Urbana.
- Nuevo Rol de Estado en la Regeneración de la Ciudad Segregada.
- Nuevo Rol de la Sociedad Civil en la construcción de la ciudad.

Se trata, así, de un documento de política urbana importante, que en los tres capítulos señalados coloca en la discusión pública el tema del suelo urbano, a través de las distintas opciones manifestadas por los distintos consejeros que participaron en esta instancia; asigna un rol activo al Estado para superar la segregación urbana, y destaca la importancia de la participación ciudadana en la planificación de las ciudades. Una participación que supone *“la inclusión de los ciudadanos como coautores y responsables del desarrollo urbano y no meros espectadores de la planificación, diseño y gestión de sus barrios”*.

Pero, más allá de promover la participación, lo verdaderamente importante es que en el documento se incluye una serie de principios que permiten entender la planificación urbana como una herramienta para ordenar y regular el uso del suelo urbano y las acciones de los distintos agentes del suelo; por ejemplo, cuando se habla de la necesidad de normar *“la especulación sobre el suelo rural y la segregación social en el caso de las viviendas”* (p. 13) o cuando se indica que se deben *“eliminar las exenciones de impuestos territoriales que afectan la equidad urbana, fomentan la especulación y reducen el financiamiento municipal necesario para elevar los estándares de desarrollo urbano”* (p. 14).

Con este documento se abre un tema importante para seguir en los próximos números del Barómetro, relacionado con las medidas que adoptará el gobierno, los avances y la discusión pública que se genere al respecto, cómo se traducirán en leyes, normativas, programas, proyectos específicos y mecanismos concretos para la participación ciudadana.