

REFLEXIONES EN TORNO A LA POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

PABLO TRIVELLI O. **

En este artículo se exponen un conjunto de antecedentes teóricos y prácticos que pueden ser de interés para analizar la política de desarrollo urbano que se aplica hoy en Chile. Con ello se pretende ilustrar algunas situaciones que en teoría parecen poco deseables en la perspectiva de la defensa del bien común, poniendo especial énfasis en las características particulares que presenta el mercado de suelo urbano. No es el propósito de este documento el proponer un esquema alternativo.

En una primera parte se hace una breve reseña de los objetivos y los conceptos básicos que se postulan en la Política Nacional de Desarrollo Urbano. En una segunda parte se exponen un conjunto de antecedentes teóricos que hacen poner en duda la posibilidad de alcanzar los objetivos planteados a través de los medios definidos. En esta segunda sección se detallan los argumentos teóricos que se esbozan para la defensa del bien común, estudiando separadamente cuatro tópicos: a) las limitantes del régimen de competencia en el mercado de suelo urbano; b) la formación de precio del suelo, la renta y la especulación; c) las implicaciones económicas de ciertas expresiones físicas del desarrollo urbano, y d) aspectos distributivos. En una tercera sección se otorgan algunos antecedentes y reflexiones sobre el caso del Area Metropolitana de Santiago. Finalmente se presentan un resumen y algunas conclusiones generales.

1. POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO: CONCEPTOS BÁSICOS Y OBJETIVOS

Al analizar la política de desarrollo urbano conviene tener presente que la motivación explícita (oficial) que ha llevado a la formulación de un enfoque liberal, responde a la noción de armonizar los lineamientos de política sectorial a la política global de organización económica y social que se aplica hoy en Chile y que se ha denominado formalmente "Economía Social de Mercado".

* Profesor titular del Instituto de Planificación de Desarrollo Urbano de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

El autor agradece los comentarios recibidos a la versión preliminar de este artículo, por parte de los señores Antonio Daher, Gunter Held, Jaime Matas, Andrés Necochea y Fernando Soler.

En este artículo se toman como un dato estas variables estructurales de contexto y se enfoca el análisis dentro de la misma lógica de funcionamiento del modelo. Por esta razón se incorporan los objetivos planteados por la política y se centra el análisis en la definición de conceptos, en el conjunto de medios que se han definido como instrumentos de acción, su fundamentación conceptual y la consistencia interna de los mismos y su eficiencia para alcanzar los objetivos planteados.

El hecho de que éste haya sido uno de los últimos sectores en encuadrar sus lineamientos dentro del contexto de la política global es un síntoma claro de lo difícil y complejo que resulta el manejo de la variable espacial dentro de un modelo competitivo y, probablemente también, de la falta de acuerdo político en la materia ¹.

Los objetivos centrales de la política de desarrollo urbano que se desprenden del texto oficial podrían sintetizarse en los siguientes cuatro aspectos:

- Garantizar el derecho a "disponer de privacidad, luz, aire y seguridad; para obtener mejores oportunidades de equipamiento, servicios y vivienda, y para disponer de condiciones ambientales compatibles con la vida humana", dentro de un enfoque global orientado a garantizar la igualdad de oportunidades;
- "La recuperación de aquellas zonas deterioradas o de utilización ineficientes en las ciudades.
- "La preservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural...";
- "Contribuir a la erradicación de la extrema pobreza" ².

El logro de estos objetivos debiera quedar garantizado a través del funcionamiento del mercado de la tierra y a través del rol subsidiario del Estado en materia de equipamiento e infraestructura. La tarea de gobierno remite, entonces, a crear las mejores condiciones para que opere eficientemente el mercado de la tierra urbana.

Se plantea también, explícitamente, que la política de desarrollo urbano se basa, como elemento central, en el mercado de suelo y complementariamente en la inversión pública en infraestructura y equipamiento.

Para ello se parte del supuesto de que la libre competencia por el uso del espacio debiera llevar no sólo a una asignación eficiente de las diferentes actividades en el ámbito intraurbano, sino que también definiría de una manera conveniente la transición de suelos agrícolas a usos urbanos, regulando automáticamente el crecimiento de las ciudades, tanto en lo referente a densidad

¹ Considérense, por ejemplo, las intervenciones públicas de los señores ex ministros de la Vivienda y Urbanismo, mientras ocupaban sus cargos: C. Granifo (5/75- 3/77). "La economía de mercado o sistema de libre empresa... ha sido el sistema económico que ha regido para el suelo urbano considerándolo como una mercancía cualquiera, a pesar de que a muchas mercancías se les haya prescrito la inaplicabilidad del régimen liberal a bienes que deben ser de utilidad común, lo que no se ha hecho con el suelo urbano". El Mercurio, 7 diciembre, 1975, p. 31; E. Ruiz (3/77 - 12/78), en lo referente a la formulación de una doctrina nacional de desarrollo urbano plantea: "Desde que pisé este Ministerio, he estado insistiendo en la importancia que reviste este punto. Desde el momento mismo de la fundación de cada una de nuestras ciudades nos hemos estado farreando un patrimonio riquísimo, fijo e irrecuperable. Los mercados de la tierra nos han hecho perder la razón y los aficionados a la geometría elemental nos han obligado a asesinar la estética" en: *Financiamiento para la vivienda*, MINVU, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional Nos. 82-83, junio 1977, pp. 2-3, Santiago, Chile.

² Ministerio de Vivienda y Urbanismo *Política Nacional de Desarrollo Urbano*, División de Desarrollo Urbano, marzo de 1979, Publicación N° 114, p. 3. Se ha optado por citar breves pasajes de este documento en vista que forma parte del texto de este mismo número de la revista EURE.

como a la dirección del desarrollo. La carencia de normas restrictivas "artificialmente impuestas" permitiría que la rentabilidad de las diferentes actividades vaya definiendo, a través de un proceso de libre competencia, los usos a los cuales debe ser asignado el suelo. El mercado se traduce así en el único indicador relevante, señalando las tendencias "naturales" del desarrollo urbano. "En este sentido, el perímetro no es un límite jurídico, sino que el reconocimiento de las tendencias naturales de crecimiento de la ciudad en un determinado momento" ³. "Igualmente, las características del mercado contribuirán a establecer una zonificación amplia que reconozca las preferencias expresadas por la demanda, salvo para aquellos usos especiales como industria molesta... y equipamiento público que por su impacto de escala urbana deben ser determinados por la autoridad competente" ⁴.

Queda claro que lo que se pretende es definir la política de desarrollo urbano como una política de suelo, en la cual la instancia orientadora por excelencia será la operatoria de un libre mercado de tierra urbana, a través del cual se define la implantación espacial de las distintas actividades, la intensidad de uso del suelo y la extensión de las ciudades. Esto no sólo permitirá alcanzar espontáneamente el logro de los objetivos planteados sino que también un *desarrollo natural* de las ciudades.

Ante estos planteamientos surgen una serie de interrogantes de carácter teórico y también en materias prácticas. Estudios internacionales ⁵ sobre suelo urbano indican que en todos los países del mundo occidental organizados en esquemas de economía mixta de mercado, en los cuales hay un grado variable de intervención pública, se registran elementos de planificación urbana que de una u otra forma restringen la libre operatoria del mercado de suelo, encuadrándola dentro de los objetivos definidos en la planificación del desarrollo urbano, básicamente con el propósito de salvaguardar el bien común ⁶.

II. ALCANCES A LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

EL BIEN COMUN

La Política Nacional de Desarrollo Urbano señala que "al Estado corresponde proteger el bien común" ⁷. Sin embargo, no se ha definido en este caso el concepto de bien común, el que tampoco queda claro en el análisis de tareas que se reserva el sector público para sí.

³ MINVU "Política Nacional"..., op. cit., p. 24.

⁴ MINVU "Política Nacional"..., op. cit., p. 25.

⁵ Naciones Unidas, *Políticas de Tierra Urbana y Medidas de Control del Uso de la Tierra*, Nueva York (ST/ECA/167), Vol. I al V, 1973.

⁶ En la República Federal de Alemania (país de origen en el desarrollo e implementación del concepto de Economía Social de Mercado) y, en general, en Europa Occidental, las restricciones a la libre operatoria del mercado de suelo urbano con el propósito de salvaguardar el bien común son especialmente severas. Véase, por ejemplo: Fernández, M., "Apuntes sobre la planificación en la República Federal Alemana", DRPUR U. de Chile, 1977; Naciones Unidas, op. cit., Vol. 3.

⁷ MINVU "Política Nacional"..., op. cit., p. 6.

En este acápite se parte de la premisa de que la noción de bien común surge de una visión global de la sociedad, en la que se incorporan tanto los requisitos de desarrollo socialmente necesarios como también los de carácter individual. El resguardo del bien común no sólo implica el resguardo de los derechos de las personas, sino que también el de necesidades y requisitos definidos a escala de toda la sociedad. El bien común trasciende y es diferente a la suma de los intereses individuales. La salvaguarda del bien común exige, por lo tanto, la presencia de una instancia pública que lo defina y lo represente.

La aplicación de un tal concepto de bien común, respetando el marco global de referencia que se desprende de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, tiene una serie de implicaciones para el sector público y el privado. Para el sector público se requeriría una definición positiva de su rol en el desarrollo urbano, más que una que se estructura por exclusión respecto a los intereses o posibilidades de acción del sector privado⁸.

Pero la adopción de un rol activo también implica definir un campo de acción para el sector privado. Ello significa encuadrar el mecanismo de mercado dentro de los objetivos de política pública, de tal forma que los estímulos y orientaciones a los agentes individuales conduzcan a decisiones acordes con los objetivos de política.

Subyace en este planteamiento la noción del carácter instrumental del mecanismo de mercado, más que el de una referencia socialmente insustituible, cuyos resultados son los únicos elementos válidos de orientación del desarrollo urbano, tal como queda implícito en la Política Nacional de Desarrollo Urbano.

Se plantean estas ideas relativas al resguardo del bien común pues el análisis teórico indica que éste sería vulnerado como consecuencia de situaciones que restringen el logro de los objetivos de la política. Estos podrían agruparse en cuatro áreas: a) las limitaciones al régimen de competencia perfecta; b) la modalidad de formación de los precios del suelo y la especulación; c) algunas expresiones físico-espaciales del desarrollo urbano, y d) los efectos distributivos que se podrían generar.

1. *Limitaciones al régimen de competencia perfecta en el mercado de suelo urbano*

El mecanismo de mercado, tal como se expresa en sus formas más difundidas, no contempla la variable espacial. La incorporación de esta variable al análisis económico lleva a la aparición de ineficiencias en la asignación de recursos (a través de la discriminación y la competencia monopolista)⁹ y en materia distributiva¹⁰, y a aspectos no resueltos en la optimización de la asignación espacial de recursos¹¹.

⁸ En la Política Nacional de Desarrollo Urbano se plantea: "La labor del Estado se reduce así a aquellos aspectos que temporalmente no resultan atractivos para la iniciativa privada", p. 16, MINVU, op. cit.

⁹ E. H. Charnberlin, *Teoría de la competencia monopólica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1946.

¹⁰ Naciones Unidas, 1973, op. cit.; Naciones Unidas *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos* (A/Conj. 10/15), Vancouver, Canadá, 1976; Woolery, A. "Recuperación de la parte que corresponde a la sociedad en el aumento de valor del suelo" en MINVU, *Boletín Bibliográfico* Nº 51, Santiago, Chile, Nov. 1979.

¹¹ Koopmans, T. y Beckmann, M., "Assignment problems and the location of economic activity" *Económica*, Vol. 25, Jan, 1957, pp. 53-76,

Por otra parte, también se presentan un conjunto de fenómenos teóricos y prácticos que llevan a que la libre competencia en el mercado de suelo dista mucho de una situación de competencia perfecta. Estos obstáculos surgen del incumplimiento de los supuestos de homogeneidad del bien, concurrencia, falta de transparencia y movilidad espacial de los recursos, además de los problemas que presentan las externalidades y la especulación de suelo urbano.

1.1. Heterogeneidad del suelo

La coexistencia, en el medio urbano, de actividades muy diversas que requieren para su funcionamiento diferentes localizaciones, genera junto con la dotación diferencial de infraestructura y relaciones con respecto al medio circundante y a la ciudad, un fraccionamiento del mercado de suelos. El sector público, a través de sus inversiones en infraestructura, equipamiento y vivienda, y al definir normas de uso de suelo, también contribuye a la generación de características diferenciales del suelo urbano. La heterogeneidad del suelo y la dificultad de reproducir situaciones espaciales, permiten una discriminación en el mercado de este bien, que lo aleja, al menos en teoría, de los requisitos de competencia perfecta. Esta situación se acentúa como consecuencia del bajo grado de sustituibilidad de los requisitos locacionales de ciertas actividades y la exacerbación de las diferencias que estimulan los intermediarios en este mercado como mecanismo para maximizar la ganancia.

1.2. Concurrencia en el mercado

Estos mismos antecedentes permiten cuestionar, en el plano teórico, el grado de concurrencia en el mercado de suelo urbano. Las características diferenciales del espacio y los requisitos locacionales, muchas veces inflexibles para garantizar la viabilidad económica de las actividades, generan mercados locales. No se requiere, entonces, el contar con grandes extensiones de terreno para ejercer un poder monopólico en el mercado de suelo.

El elemento clave reside más que en la cuantía de terrenos, en las características particulares del mismo y en el bajo grado de sustituibilidad locacional de ciertas actividades¹².

1.3. Transparencia del mercado.

La posibilidad de ejercer un control monopólico y de discriminar el producto (suelo) se acentúan en la medida que existe un bajo grado de transparencia. La adquisición de conocimiento del mercado es relativamente cara en términos de tiempo y dinero, especialmente si se consideran las modalidades de intermediación. Otro problema en esta materia es la dificultad aún mayor de conocer las tendencias del mercado de suelo y del desarrollo urbano en términos generales y en las expresiones particulares que afectan a las diferentes actividades productivas. Cuestión que sería de vital importancia si se considera la rigidez en la movilidad espacial de los recursos, especialmente del capital en su expresión de estructura física.

¹² Por esta razón podrían existir muchas situaciones monopólicas en mercados locales provocadas por situaciones deseables que afectan a un solo predio o a un conjunto reducido de propiedades.

1.4. Movilidad espacial de los recursos.

Esta situación también impone limitantes a una asignación óptima de recursos en el espacio urbano a pesar de la potencial adaptabilidad de la estructura física a distintos usos. Considérese, por ejemplo, las dificultades a las cuales se enfrenta el mercado para desencadenar procesos de remodelación-renovación urbana en áreas deterioradas. El mercado genera las señales adecuadas, pero la fuerte carga de externalidades que suelen generarse, inhiben la iniciativa privada, a no ser que cuente con superficies de terreno lo suficientemente extensas como para internalizar una mayor proporción de los beneficios que genera. De otra manera, éstos recaen sobre terceros y no resulta conveniente, desde la perspectiva individual, ser el primero en tomar la iniciativa¹³.

Por lo demás, se da el hecho obvia de que el suelo no es trasladable, a lo que debe añadirse la dificultad práctica de reproducir a voluntad situaciones urbanas deseables en cualquier punto del espacio, especialmente cuando éstas se definen en términos de ventajas locacionales que surgen a partir de relaciones físico-funcionales o de la ubicación relativa que se dé con medio urbano en general.

Se desprende de estos antecedentes que el mercado de suelo, por sus características propias, difícilmente podría operar en condiciones de competencia perfecta. Este mercado se define con mayor exactitud como un caso de competencia monopólica y bajo ciertas circunstancias simplemente como un monopolio. Debe quedar entonces claro que en el caso del suelo urbano, la libre competencia no es equivalente a competencia perfecta ni tampoco tiende a ella¹⁴.

2. Renta, precio del suelo y especulación.

Para la mayoría de los suelos urbanos su valor comercial se determina en buena medida por variables de contexto, que constituyen externalidades para cada uno de ellos. Efectivamente, si al valor agrícola del suelo, tomado como referencia básica, se le añaden las mejoras que directamente puede haber efectuado su propietario, ya sea en términos de urbanización u otras mejoras, se llega sólo a una fracción de su valor comercial. Tal vez el único caso en que las cifras tiendan a coincidir sería el de las tierras marginales (espacialmente) ocupadas por las estratos más bajos de la población donde se conjuga la marginalidad ecológica con la marginalidad social.

La diferencia entre valor agrícola y mejoras y el valor comercial de un predio se explica, fundamentalmente, por las características del entorno inmediato y también por su localización respecto a la ciudad. Entre otros factores destacan la accesibilidad al centro y a subcentros relevantes, la dotación de infraestructura y equipamiento, el prestigio social del barrio, el sistema de transportes, las normas de uso, etc. Todos éstos son elementos que escapan al ámbito de decisiones del propietario individual, a no ser que éste cuente con un control monopólico de vastas extensiones de terreno. Una parte sustantiva del valor del suelo puede ser catalogada como proveniente de externalidades para la mayoría de los

¹³ Davis, Otto and Whinston, Andrew. "The economics of urban renewal". *Law and Contemporary Problems*, Winter 1961.

¹⁴ Naciones Unidas, 1973, op. cit., Vol. VII. En la pág. 33 de este texto se desprenden conclusiones de política a partir de la base de un razonamiento similar al que aquí se ha desarrollado.

propietarios, es decir, como variables que éste no puede afectar individualmente pero que condicionan los efectos del medio sobre el valor de la propiedad.

En el origen de la teoría de la renta del suelo se plantean aspectos relativos a la distribución del ingreso¹⁵ y a la organización espacial de la actividad económica¹⁶. Los postulados básicos fueron desarrollados con relación a la renta del suelo agrícola. Su traslación al caso urbano enfrenta un cúmulo de dificultades, sin embargo los elementos centrales del análisis no pierden vigencia ni aplicabilidad.

Postulan los clásicos que la renta del suelo es función de la fertilidad, la intensidad de uso y la localización, y que el valor comercial del suelo es igual al flujo actualizado de rentas esperadas. La renta del suelo es una categoría económica que se define como consecuencia del proceso competitivo por el uso de la tierra y constituye un excedente que no tiene como contraparte ningún esfuerzo productivo. Bajo esta premisa se argumenta que no existe justificación para que los propietarios de la tierra capten esta fracción de la riqueza nacional¹⁷.

En una situación dinámica de rápida urbanización y crecimiento económico, se registran alzas permanentes en los valores de suelo, especialmente en las áreas periféricas de expansión, como consecuencia de la demanda por espacios habitables¹⁸. Bajo estas circunstancias la valorización del suelo es, generalmente, captada y privatizada por los dueños de la tierra. Se abre, de esta manera, un atractivo campo de inversión para los particulares en el cual se pueden obtener grandes ganancias sin que se requiera prácticamente ningún esfuerzo productivo. Son estas circunstancias las que normalmente estimulan la especulación con suelo urbano.

La especulación de suelo urbano es un fenómeno generalizado en las áreas metropolitanas de los países organizados bajo economías de mercado. Se ha argumentado en la literatura teórica que el fenómeno especulativo podría, bajo ciertas circunstancias, llegar a ser beneficioso¹⁹. Pero la especulación en el mercado de suelos urbanos difiere de las características con que se define este fenómeno en otros mercados, debido a las propiedades que tiene el suelo, como también por la necesidad de incorporar la variable espacial²⁰.

¹⁵ Ricardo, David "Principios de economía política y tributación". Fondo de Cultura Económica, México, 1959.

¹⁶ Hall, Peter (ed) "Von Thünen Isolated State", Pergamon Press, 1966.

¹⁷ En muchos de estos planteamientos se argumenta que la propiedad privada del suelo sería una de las causas de la existencia de la renta. Este juicio, de corte ideológico, es fácilmente rebatible en el plano teórico y también en la práctica a través del análisis de la renta en países socialistas. Véase por ejemplo: P. Bashkin, "Differential ground rent in soviet collective farm production". *Problems of Economics*, Vol. 4 N° 7, pp. 42-49, nov. 1961; A. Bolgov "Differential rent under socialism" *Problems of Economics*, Vol. 4, N° 1 mayo 1961; A. Bolgov "Problems of differential rent in the collective farms". *Problems of Economics*, Vol. 5, N° 11, marzo 1963; S. Strumlin "Differential ground rent under socialism" *Problems of Economics*, Vol. 4, N° 3, July 1961. La estructura de la propiedad del suelo sólo condiciona la forma de distribución de la renta y no su existencia.

¹⁸ World Bank "Urbanization" Sector Working Paper, June 1972; Mohan, R. and Villamizar, R. "The evolution of land values in the context of rapid urban growth: a case study of Bogotá and Cali". Urban and Regional Report, N° 80-10, Oct. 1980, The World Bank.

¹⁹ Carr, S. y Smith, L.B. "Public Land Banking and the Price of Land" *Land Economics*, Vol. LI, N° 4, pp. 316-330.

²⁰ Smith, L.R., "The Ontario Land Speculation Tax: an analysis of an unearned increment land tax" *Land Economics*, Vol. 52, N° 1, pp. 1-12, Feb. 1976.

En primer lugar, el análisis general sobre especulación supone que el bien con que se especula se adquiere por periodos relativamente cortos de tiempo, debido a que ante las alzas especulativas de precios se produce una reacción en el sistema económico, estimulando la producción o la importación. Esta situación difiere en el mercado de suelo, ya que éste no está sujeto a las leyes de producción que comúnmente se aplican a los demás bienes. No hay en realidad "producción de suelo urbano" sino que más bien "producción de espacio", lo que en definitiva queda socialmente caracterizado a través del desarrollo urbano, en sus múltiples expresiones concretas. No existe en este caso, la regulación vía mercado internacional y la "materia prima", el casco de terreno, es justamente lo que queda afecto por la especulación. Por otra parte la cuantía de recursos necesarios para urbanizar terrenos alternativos, muchas veces de origen principalmente públicos, es de grandes magnitudes y de compleja realización, por lo que el cielo especulativo debiera ser muchísimo más amplio en términos temporales, en la medida que la oferta de suelos urbanizados es relativamente rígida.

El análisis teórico sobre la especulación supone que el especulador adquiere un bien y no lo transforma. Sólo lo retiene ciertos períodos de tiempo, para luego intentar revenderlo a un mayor precio. Este tampoco es el caso del mercado de suelo urbano, pues en períodos mayores de tiempo, normalmente cambian sus características, a pesar de que su propietario no haya hecho nada para modificarlo. Esto se debe a que el desarrollo urbano continúa y se altera como consecuencia de la especulación, pero con su dinámica modifica la situación relativa de los suelos con que se especula. Esto queda claro si se recuerda el origen del motivo especulativo, vale decir, el hecho de que en muchos casos una parte sustantiva del valor del suelo queda determinada por fenómenos que no implican la iniciativa del propietario, sino la dinámica del desarrollo urbano.

Por otra parte, el carácter segmentado o local del mercado de suelos acentúa la probabilidad de que se genere en mayor proporción una especulación monopólica más que una de carácter competitivo²¹.

Bajo circunstancias de un rápido proceso de urbanización y desarrollo, esta actividad, prácticamente, no tiene riesgos, pues las alzas en los valores de suelo son rápidas y sostenidas en el tiempo. Más aún, las expectativas alcistas que estimulan la especulación se satisfacen parcialmente con la misma actividad especulativa en la medida que éste genera una escasez artificial de terrenos que lleva a la modificación del desarrollo urbano y mejora la situación relativa de los terrenos, modificando favorablemente los elementos determinantes de valorización.

Así, por ejemplo, la retención especulativa de suelos en el perímetro urbano puede provocar un desarrollo discontinuo, mejorando la situación en los predios en cuestión y generando las alzas especulativas esperadas. La especulación de suelo urbano provoca serias distorsiones en la operatoria del mercado y por lo tanto en la asignación de recursos a nivel urbano²². Sus efectos nocivos

²¹ Carr, T. y Smith, L.B., op. cit.; véase también el punto 2.1.1.2, de este artículo.

²² Archer, R.W., "Land Speculation and scattered development; failures in the urban fringe land market" *Urban Studies*, Vol. 10, N° 3, Oct. 1973, pp. 367-372. Clawson, M. "Urban sprawl and speculation in suburban land". *Land Economics*. Vol. 38, mayo 1962, pp. 99-111; Davidson, B.R. "The effects of land speculation on the supply of housing in England and Wales", *Urban Studies*, Vol. 12, N° 1, Feb. 1975; Gayler, H.J. "Land Speculation and urban development contrasts in south east Essex: 1880-1940" *Urban Studies*, Vol. 7, N° 1, Feb. 1970; Lindeman, B. "Anatomy of Land Speculation". *Journal of the*

tienen una duración mucho más amplia que en otros mercados, dada la rigidez de la estructura física y las modificaciones estructurales que genera en el desarrollo urbano, todo lo cual dice relación con el lento proceso de ajuste que se produce en el mercado²³.

Estadísticas internacionales que se presentan en los cuadros N^{os} 1 y 2, indican que el fenómeno de fuertes y continuas alzas en los valores de suelo urbano se registra tanto en países desarrollados como subdesarrollados, a pesar de los esfuerzos de algunos gobiernos por controlar la situación. Tal vez los ejemplos de política más notables por el éxito en los resultados sean los de Holanda, Suecia y Estados Unidos. En los dos primeros casos el Estado ha tenido una participación directa y de largo plazo en el mercado de suelo, lo cual no ha significado ni eliminar el mercado ni abolir a los agentes privados de desarrollo urbano, sino que encauzar su operatoria. Se perfila en estos casos una opción de política pública intermedia entre un monopolio estatal y la total libertad del mercado. El caso de Estados Unidos es diferente, ya que la intervención pública se ha basado, principalmente, en la ejecución de inversiones en infraestructura urbana, asegurando una amplia oferta de terrenos urbanizados. En todo caso, conviene mencionar que en los tres países hay políticas integrales de desarrollo urbano que abarcan, entre otros aspectos, medidas tributarias antiespeculativas²⁴.

C U A D R O 1

TASAS DE CRECIMIENTO DE VALORES DE SUELO, I.P.C. E INGRESO NACIONAL PER CAPITA PARA PAISES SELECCIONADOS
(porcentajes anuales)

País	Ciudad	Período	Aumento precios del suelo (moneda corriente).	Aumento del Índice de Precios al consumidor 1948-1967	Ingreso nacional per cápita 1948-1967.
Dinamarca	Copenhague	1956-69	11,4	4,2	6,5
Francia	París	1950-66	21,0	4,3	5,5
Italia	Milán	1950-62	12,0-19,0 ^a	3,0	5,6
Japón	—	1955-69	19,9	0,8	8,2
Holanda	—	1945-63	2,6-10,5 ^b	3,4	3,8
España	Madrid	1950-69	20,5-27,5 ^a	5,3	7,5
Suecia	Estocolmo	1957-63	6,6	3,5	4,2
Suiza	Zurich	1950-68	13,0	1,9	3,0
Reino Unido	Londres	1960-69	12,0	3,7	1,7
U.S.A.	—	1956-66	6,0	1,5	6,0

a) Cifras para distritos centrales y periféricos de la ciudad.

b) Primera cifra, suelo sin urbanizar; segunda cifra, suelo urbanizado.

Fuente: H. Darin-Drabkin "Land Policy and Urban Growth", Pergamon Press, 1977, pág. 85.

American Institute of Planners, Vol. 42 pp. 142-152, abril, 1976; MINVU "Informe de Chile a la Reunión Regional sobre financiamiento y administración de los Asentamientos Humanos. México, D.F. 1978". Dirección de Desarrollo Urbano, Publicación N° 111, Stgo., Chile, 1978. Naciones Unidas, op. cit., 1973; op. cit. 1976.

²³ Smith, op. cit.

²⁴ H. Darin-Drabkin "Land Policy and Urban Growth", Pergamon Press, 1977; Naciones Unidas, 1973, op. cit., Vol. III y VI.

CUADRO 2

COMPARACION DE AUMENTOS DEL PRECIO DEL SUELO
PARA PAISES EN DESARROLLO SELECCIONADOS

Ciudad	Período	Localización	% aumento anual			
			Precio del suelo (precios corrientes)	Precio del suelo (precios constantes)	Índice de precios al consumidor.	PNB/P/c
Taipei	1956-68	promedio 6 áreas	26	10,5	14	—
Teherán	1940-60	promedio 18 distritos.	23	10	12	6,2
Tel Aviv	1951-71	promedio 4 distritos.	28	21	6	5,9
Seúl	1953-66	promedio todo el suelo la ciudad.	41	18,7	19,2	4,6
Jamaica	1965-71	promedio todo el suelo urbano.	22	17	4	3,8
México	1939-58	promedio 2 distritos.	23	15	7	3,7
Nueva Delhi	1959-67	Distrito residencial de clase media.	18,6	17	1,3	0,5

Fuente: H. Darin-Drabkin "Land Policy and Urban Growth", Pergamon Press, 1977, pág. 77.

Los antecedentes teóricos hasta aquí presentados permiten rebatir la errónea concepción de que el mercado de suelo urbano queda total y perfectamente acotado a través del establecimiento de un límite legalmente definido²⁵. Cuando este límite impone una restricción efectiva al mercado de suelo y al desarrollo urbano, al irse agotando el stock legalmente disponible, se generan presiones al alza en los valores de suelo. Pero éstas no sólo se registran dentro del límite urbano, sino que también en el perímetro externo inmediato, como consecuencia de las expectativas de urbanización, que implícitamente suponen el desplazamiento del límite, cuestión que se produce necesariamente en forma periódica.

Lo que cabe destacar es que, dada la modalidad en la formación de precios del suelo urbano, éstos empiezan a subir a partir de valores agrícolas, mucho antes de que sean efectivamente ocupados con carácter urbano²⁶. Por lo tanto, si se produce alguna discontinuidad en las gradientes de precio de los terrenos sobre el límite urbano, ésta no alcanza la diferencia de precios entre valores comerciales de suelo urbano periférico y valores de uso agrícola, sino que una diferencia mucho menor, como consecuencia de las expectativas de uso urbano que se incorporan en la definición de los precios del suelo. El quiebre en las

²⁵ Esta controversia carece de sentido cuando el límite legalmente establecido define un espacio suficientemente amplio como para absorber la demanda de suelo urbano en el largo plazo.

²⁶ Walters, A.A. "The value of urban land" in "Urban Land Policy, Issues and opportunities". Vol. 1, pp. 65-97, World Bank Staff Working Papers N° 283, May, 1978; Mohan, R. and Villamizar, R. "The evolution of land values in the context of rapid urban growth: a case study of Bogotá and Cali". Urban and Regional Report N° 80-10, oct. 1980, The World Bank.

gradientes de valor de suelo, que de todas maneras se verifica, se explica principalmente por dos razones: primero, porque en los suelos urbanos se incorporan el costo de urbanización y una ganancia para los loteadores y segundo, en las expectativas en lo relativo al desarrollo urbano, y por lo tanto al desplazamiento del límite, hay siempre un cierto grado de incertidumbre.

3. Aspectos físico-económicos del desarrollo urbano.

El desarrollo urbano presenta una gama muy amplia de fenómenos físico-espaciales que tienen importantes consecuencias económicas. Interesa en este caso hacer referencia sólo a dos de ellos, que están directamente vinculados a situaciones en las que se registra una operatoria del mercado de suelo sin limitantes normativas de carácter público que pudieran inhibirlos: el desarrollo discontinuo ("leap frog development") y el desarrollo no planificado en extensión ("Sprawl"). En ambos casos se producen situaciones socialmente poco deseables desde el punto de vista de la eficiencia del desarrollo urbano.

El desarrollo discontinuo surge como consecuencia de la retención especulativa de suelos en torno a los espacios urbanos, lo cual obliga a los constructores a alejarse de las márgenes de la ciudad para desarrollar sus proyectos. Estos mismos proyectos valorizan los suelos vacantes que se retienen en forma ociosa en los espacios intersticiales. Además de lo negativo que resulta este solo hecho, como distorsión en el mercado de suelos y en el ordenamiento urbano, se producen adicionalmente fuertes costos sociales como consecuencia de los mayores costos de desarrollo y operación y las mayores distancias de viaje que han de recorrer las personas.

En un estudio de caso situado a 2 millas del perímetro de Lexington (Kentucky, EE.UU.), se demuestra que los propietarios que retenían sus suelos del mercado en el perímetro urbano se beneficiaban con un aumento promedio anual de US\$ 129,00 por acre, generando costos sociales por valor de US\$ 1.360,00 por acre al año, como consecuencia del desarrollo discontinuo²⁷.

Por otra parte, el fenómeno del "sprawl" ha sido estudiado comparativamente con el desarrollo residencial planificado con el propósito de indagar acerca de la eficiencia económica de diferentes opciones de desarrollo urbano, especialmente en la perspectiva de los requisitos de inversión pública a través de la acción municipal. Las principales conclusiones a que se ha llegado en un estudio desarrollado en Estados Unidos, indican que, "para un número dado de familias, el "sprawl" es la forma más cara de desarrollo urbano residencial en términos de los costos económicos, los costos ambientales, el consumo de recursos naturales y muchos tipos de costos personales. Estas diferencias de costo son particularmente significativas para la proporción de los costos totales que con mayor probabilidad deben asumir los gobiernos locales. En términos de alternativas de desarrollo para un espacio determinado, el estudio indica que una mejor planificación reduce todo tipo de costos y su incidencia en el presupuesto público... *El desarrollo planificado, para cualquier densidad, es menos costoso de generar y operar que el "sprawl"*²⁸.

²⁷ R. W. Archer. "Land speculation and scattered development; failures in the urban fringe land market" *Urban Studies*, Vol, 10, N° 3, pp, 367-372. Oct. 1973.

²⁸ Real Estate Research Corporation *"The costs of sprawl"*. Washington, D.C. 1974, Government Printing Office, U.S.A.

El detallado estudio empírico que sustenta estas conclusiones concuerda con el razonamiento teórico de que la suma de las decisiones individuales que puedan adoptar las agentes económicos en el ámbito del desarrollo urbano no lleva necesariamente a la solución espacial más deseable desde el punto de vista social. Subyacen en los fenómenos de *sprawl* y el desarrollo discontinuo, una falta de visión de conjunto, deficiencias en la operatoria del mercado inmobiliario y un cúmulo de externalidades que distorsionan una óptima asignación espacial de recursos.

La Política Nacional de Desarrollo Urbano parte de la base de que la libre operatoria del mercado debiera garantizar un desarrollo urbano eficiente y por lo tanto no se contemplan mecanismos de regulación públicos con respecto a estos fenómenos. Más aún, la ampliación del límite urbano de las ciudades, incorporando vastas extensiones de terreno de desarrollo potencial sin mayor regulación que las que pudiera otorgar el mercado, abre la posibilidad del desarrollo discontinuo y/o en extensión, lo cual es considerado como una cuestión natural y deseable en la medida que responde a las exigencias del mercado ²⁹.

Quedan en evidencia, una vez más, las dificultades que se plantean en el campo teórico como en la gestión práctica del desarrollo urbano como consecuencia de la incorporación de la variable espacial en la operatoria del mercado; se demuestra también en este caso la necesidad de analizar el mercado de suelo como un caso especial y diferente al de otros bienes y se reitera la conclusión de que éste no debiera, a través de su libre operatoria, ser la única referencia para sentar las pautas del desarrollo urbano. La razonable pareciera ser el encuadrar su operatoria dentro de un marco de objetivos públicos socialmente definidos.

4. Aspectos distributivos del desarrollo urbano.

La operatoria del mercado de suelos también puede contribuir a generar efectos regresivos sobre la distribución del ingreso a través de la valorización del suelo y también como consecuencia de la segregación socioeconómica residencial.

Tal como ya se planteó previamente en este artículo, la renta del suelo constituye una categoría económica que no tiene como contraparte la necesidad de desarrollo de un esfuerzo productivo. Los orígenes de este planteamiento teórico se remontan al economista clásico David Ricardo ³⁰, y fueron incorporados posteriormente a la teoría neoclásica en el planteamiento de Alfred Marshall ³¹.

El esfuerzo de desarrollo urbano socialmente desplegado por el sector público y por los agentes privados que en él intervienen se privatiza en favor de los propietarios del suelo y a través de su valorización. Más aún, la posibilidad de esta ganancia estimula a la especulación con los efectos nocivos que ésta genera. Se articulan, de esta manera, problemas distributivos con otros de eficiencia en la asignación espacial de recursos. Por estas razones, las ganancias provenientes de la valorización del suelo están sujetas a impuestos en muchos países ³².

²⁹ MINVU, "Política Nacional...", op. cit., págs. 4, 5 y 22-25.

³⁰ Ricardo, D. op. cit.

³¹ Marshall, A. "Principles of Economics", London, McMillan 1916.

³² Naciones Unidas, 1973, op. cit.

La falta de intervención pública y la exención tributaria de las ganancias obtenidas por la valorización del suelo afectan la distribución de la renta y de la riqueza en favor de los propietarios de los suelos, imponiendo una severa limitante a los sectores de menores ingresos de la población para acceder siquiera a un lugar donde vivir, en la medida que los terrenos quedan sujetos a procesos especulativos.

También desde una perspectiva social, conviene mencionar someramente el problema de segregación socioeconómica residencial, en vista que incide sobre el postulado de igualdad de oportunidades.

Este fenómeno, que se registra con mayor intensidad en las áreas metropolitanas, no es algo nuevo. Su origen está en la tendencia de los diferentes estratos a agruparse espacialmente, cuestión que se refuerza tanto por la dinámica de la implantación de actividades privadas y como por la dinámica del sector público a través de sus múltiples manifestaciones, lo cual se articula en el mercado de suelo urbano.

La segregación según estratos no sólo dice relación con el prestigio que subjetivamente se le asigna al espacio, sino que también con una serie de aspectos que objetivamente diferencian la calidad física y funcional de comunas y barrios³³. Estas diferencias dicen relación con los servicios y funciones que presta el sector privado, las que obviamente se localizan en función de la potencialidad de los mercados, estableciendo un nivel de servicios diferencial según la distribución espacial del ingreso³⁴. Pero también se detectan diferencias espaciales en inversiones y servicios de carácter público. Estas se acentúan a través de ciertos elementos dinámicos, tales como los presupuestos municipales, generándose un círculo vicioso que discrimina en desmedro de los más pobres³⁵.

La marginalidad social unida a la marginalidad ecológica implican imponer una fuerte desventaja a los sectores más pobres de la población, como consecuencia de la precaria infraestructura física y de servicios y por los costos sociales que deben absorber como consecuencia de su marginalidad ecológica, la que ha de sumarse a los mayores precios que han de pagar por la adquisición de bienes y servicios a los cuales tienen acceso en sus vecindarios³⁶.

El fenómeno de la segregación está ligado en forma biunívoca con el mercado de suelos: los precios de la tierra definen las pautas de localización a las cuales pueden acceder los diferentes estratos, pero simultáneamente la im-

³³ P. Gross, et. al, "Diseño de indicadores para medir la calidad del medio ambiente físico en el Área Metropolitana de Santiago y su aplicación a nivel comunal". CIDU-IPU U. Católica de Chile, Docto. de Trabajo N° 102, dic. 1977.

³⁴ Holger Egunfeld. "*Los subcentros en Santiago, condicionantes a su desarrollo*" (Tesis de Arquitectura) IPU, U. Católica de Chile, agosto 1974; Alberto Gurovic W, "*Acerca del estudio de los centros de Santiago*" (Tesis de Arquitectura), U. de Chile, Fac. de Arquitectura, 1976; Rosita Vega J. "Comportamiento espacial del comercio minorista en Santiago" (Docto, no publicado), CIDU-IPU, U. Católica de Chile, 1976.

³⁵ P. Trivelli. "La estructura financiera del municipio chileno". Revista EURE N° 6, pp. 43-54, Nov. 1970. Debe quedar establecido que se han hecho esfuerzos parciales por superar este problema, especialmente a través de la nueva ley de rentas municipales (Decreto Ley N° 3063, 24 Dic. 1979) en la cual se establecen dos mecanismos de redistribución de rentas entre municipalidades.

³⁶ Groom, Phillis "Prices in poor neighborhoods". *Monthly Labor Review*, Oct. 1966, pp. 1085-90; Caplovitz D. "*The poor pay more*" Free Press of Glencoe, N, York, 1963; Tokman V.E. "El comercio de alimentos en Santiago" en PREALC "*Sector Informal: funciones y políticas*", Santiago, 1978; Gross, P. et, al., op. cit.

plantación de éstos en el espacio urbano contribuye a la determinación de los precios de la tierra ³⁷. La segregación residencial constituye entonces un resultado esperable como consecuencia de una libre operatoria del mercado inmobiliario, la cual puede verse reforzada por las normas y las decisiones adoptadas por el sector público ³⁸.

III. ALGUNAS REFLEXIONES GENERALES EN TORNO A LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO AL CASO DEL AREA METROPOLITANA DE SANTIAGO.

El Area Metropolitana de Santiago tiene un poco más de cuatro millones de habitantes, lo cual representa más de un cuarenta por ciento de la población urbana del país. Su rápido crecimiento, que aún se mantiene, ha significado un permanente desafío para las autoridades encargadas de la planificación urbana, especialmente como consecuencia de la tendencia al crecimiento en extensión con baja densidad. En términos sociales se trata de una ciudad que registra un alto grado de segregación socioeconómica residencial asociada a una distribución regresiva del ingreso".

En las últimas décadas la política pública en desarrollo urbano ha conjugado un esquema de normas técnicas de regulación física del crecimiento urbano. (Planes Reguladores e Intercomunales) con políticas de vivienda, infraestructura y equipamiento, con un grado de intervención pública directa muy superior al que ahí postulan las autoridades como aconsejable.

Las normas técnicas que hoy se modifican han sido criticadas por su carácter unilateralmente físico-espacial, su rigidez y su arbitrariedad ⁴⁰. Sin embargo, con todas sus deficiencias han servido el propósito de otorgar un cierto orden a los espacios urbanos.

La estructura de valores de suelo adopta la forma de un cono más o menos regular, donde destaca el centro de la ciudad. Los gradientes que se registran desde el centro hacia la periferia reflejan con nitidez los usos de suelo y carácter social de los espacios residenciales. En enero de 1979, los valores comerciales

³⁷ En lo relativo a la segregación urbana, la Santa Sede plantea en su documento "Los asentamientos humanos: contribución de la Santa Sede a la Conferencia de Vancouver (1976)" lo siguiente: "... ¿A qué atribuir esta situación tan injusta y deplorable? El fenómeno es complejo, las causas, muchas, y los remedios, difíciles, pues tales circunstancias se encuentran en la mayoría de los países. En primer lugar se puede atribuir al egoísmo de quienes acaparan las parcelas mejores, y principalmente a los que especulan con los inmuebles para conseguir beneficios escandalosos". Tomado de "*L'Osservatore Romano*". 11 de marzo de 1976.

³⁸ Pumarino, Gabriel "La política de vivienda como instrumento de desarrollo urbano". CIDU, Documento de Trabajo N° 29, Oct, 1970; Cariola, C, et. al., "Algunos efectos de las políticas de vivienda en el crecimiento metropolitano de Santiago". CIDU, Docto. de Trabajo N° 6, Santiago, octubre 1969.

³⁹ Trivelli, P. "Estratificación social según áreas geográficas en el Área Metropolitana de Santiago" investigación no publicada, CIDU-IPU, U. Católica de Chile. Heskia, 1. "*Distribución del ingreso en el Gran Santiago 1957-1979*" Depto. Economía Universidad de Chile, octubre 1980. El ingreso familiar por quintiles para 1979 en términos del porcentaje del ingreso es: 1er. quintil 3,78%, 2do quintil 7,32%, 3er. quintil 11,49%, 4to quintil 20,22% y 5to quintil 57,20%.

⁴⁰ Molina, H. et. al. "Planes Reguladores" (Concurso MINVU-INCOMING) CIDU-IPU, Universidad Católica de Chile, Dcto. de Trabajo N° 98, Julio 1977; Santa María I, et. al. "Proposiciones de ideas y soluciones sobre Planes Reguladores y Uso de Suelo" (Concurso MINVU-INCOMING) CIDU-IPU, Dcto. de Trabajo N° 97, julio 1977.

más altos del centro alcanzaban una cifra algo superior a US\$ 2,5 en terrenos de uso urbano sin infraestructura completa.

El diagnóstico que realiza el Ministerio de Vivienda y Urbanismo respecto al suelo urbano, queda resumido en el siguiente planteamiento:

"En el caso chileno se ha llegado a determinar que el origen principal del alza de los precios de la tierra urbana se encuentra en las restricciones que sobre la oferta, produce la arbitrariedad de los límites urbanos y la zonificación, dispuestas por los planes reguladores y demás instrumentos técnicos y jurídicos con que se ha pretendido conducir el proceso de desarrollo urbano. Mediante estos mecanismos se ha mantenido restringida, artificialmente, la disponibilidad de suelo urbano, frente a requerimientos siempre crecientes por mayores cantidades de tierra para proyectos que, casi siempre, discrepan de los usos tradicionales asignados en la zonificación del suelo.

Otra dificultad observada en relación con el financiamiento, corresponde a los costos de urbanización. *No siempre las tierras más aptas para ser urbanizadas a costos normales, están disponibles en el mercado. Parte importante de la tierra urbana es usada en procesos especulativos ajenos al interés general de la población, distorsionando con ellos el desarrollo normal de los asentamientos humanos.*

Finalmente, en este punto debe mencionarse la cuestión de la competencia por usos de mayor rentabilidad privada a que está sujeta la tierra en las ciudades, situación que dificulta la fluidez de los programas de interés general de la sociedad. Se reconoce, por esta razón, la dificultad de hacer funcionar un mercado transparente de la tierra, sin perjuicio de lo cual se impulsan diferentes mecanismos que, corrigiendo las imperfecciones del mercado, permitan el uso del suelo urbano dentro de criterios de evaluación social de los proyectos urbanos.

Consecuentemente con lo expuesto en los acápites anteriores, las acciones principales se han encaminado a la liberalización del mercado de la tierra urbana, reduciendo con ello el nivel de especulación con el recurso, e incorporando así a un amplio sector de demanda que se encontraba marginado de estas operaciones"⁴¹.

El diagnóstico parece perfectamente ajustado a la realidad cuando plantea que el límite urbano establece una restricción efectiva a la oferta de suelos y que, además, parte importante de la tierra disponible está sujeta a una retención especulativa. También resulta congruente con el planteamiento teórico aquí expuesto la afirmación de que el régimen de competencia dificulta la ejecución de programas de interés general de la sociedad.

La línea de solución que se ha seguido para el caso de Santiago es la de liberalizar el mercado de la tierra urbana y ampliar el límite, de tal forma de aumentar en un 150% la superficie urbana legalmente definida⁴², con el propósito de frenar la especulación y bajar los precios del suelo, de tal forma de incorporar al mercado de suelo a los sectores más pobres de la población.

⁴¹ MINVU, Informe N° 111, Nov. 1978, pág. 3 y 4 op. cit. (Subrayado agregado).

⁴² Según el Decreto Ley N° 420 de noviembre de 1979, la superficie urbana del Área Metropolitana de Santiago se ha incrementado de aproximadamente 38.000 ha. a 100.000 ha.

Este enfoque tan simple no incorpora las complejidades del mercado de suelo urbano y por lo tanto sería utópico pensar que provocaría los efectos esperados. Se ha pretendido asimilar directamente las características de este mercado al de otros bienes cuya lógica de funcionamiento es diferente. El resultado ha sido una violenta alza en los valores de suelo y una acción especulativa de grandes proporciones, ante lo cual la autoridad pública ha planteado: "Hay que reconocer que los sitios no han bajado sus precios. Pero frente al boom experimentado por la construcción, me pregunto cuánto habrían subido si no hubiese existido la ley que expandió los límites urbanos"⁴³.

La ampliación del límite urbano, si bien aumenta la oferta potencial de suelos urbanizables, confiere a éstos un carácter urbano sólo en términos legales. Se genera por esta vía un efecto cierto sobre el mercado al levantar una importante restricción de uso. Sin embargo, esto no asegura un aumento de la oferta de suelos urbanizados. Esta quedará sujeta, en buena medida, a la acción del sector público en materia de infraestructura y redes.

La misma política oficial plantea que las inversiones públicas en infraestructura urbana "servirán para delimitar el radio de acción del mercado de la tierra urbana"⁴⁴, y no se ejecutarán en el área de expansión. Se plantea entonces una abierta contradicción entre el postulado oficial de que el desplazamiento del límite urbano aumentaría la oferta pudiendo ejercer entonces el mercado una función reguladora a un nivel inferior de precios, con aquella que sugiere que la inversión pública define el radio de acción del mercado de suelos.

El hecho de que la inversión pública en infraestructura urbana define el mercado efectivo de corto y mediano plazo sigue siendo una afirmación teóricamente válida, que se confirma en la realidad⁴⁵. De esta premisa se desprende la imperiosa necesidad de contar con un programa de inversiones públicas financiado y claramente definido en cuanto a su evolución temporal y su expresión espacial como instrumento de planificación urbana. El principal corolario que surge de este razonamiento es que, a pesar de la liberalidad de la política pública, el Estado seguirá jugando un papel rector tanto en el desarrollo urbano como en el mercado de suelo.

En un contexto de rápido crecimiento de la economía y con un persistente proceso de concentración de población en las áreas urbanas y, en particular, en el Área Metropolitana de Santiago, estas decisiones de política sumadas a la liberalización tributaria sobre el suelo urbano (derogación del impuesto a las ganancias de capital y a los sitios eriazos y disminución del impuesto de transferencia de 8% a 0,5% del valor de transacción) y a la recuperación de la actividad de la construcción, en vez de frenar la especulación, la han estimulado.

⁴³ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gral. J. Estrada L. "El Mercurio" 18 de agosto de 1980, pág. D-3.

⁴⁴ MINVU, "Política Nacional...", op. cit., p. 31.

⁴⁵ Esta aseveración merece dos tipos de aclaraciones: Primero, que en las zonas de mayor valorización la ganancia permitiría, en los casos de predios más cercanos a las matrices, el financiar conexiones a las mismas y aun realizar utilidades que induzcan a la ejecución de los proyectos. Segundo, en estricto rigor, la inversión en matrices de infraestructura y redes también podría ser privada, pero de una empresa dedicada a prestar tales servicios, de tal forma que pudiera adoptar una visión orgánica del sistema de servicios y planificar racionalmente su ejecución. Dada la irracionalidad de tener en esta materia sistemas competitivos superpuestos, éstos adoptan, normalmente, carácter de monopolio, lo que induce a que sean de carácter público o fuertemente controlados por el Estado, en caso de ser privados.

Las alzas más pronunciadas se han registrado sobre el perímetro oriente de Santiago, que constituye el área de expansión más probable para los estratos de altos ingresos. En este caso, el valor del suelo ha aumentado de US\$ 3 m² en 1976 a US\$ 100 m² en 1981, lo cual implica una tasa de crecimiento acumulativo anual de 100% para el período ⁴⁶. Este fenómeno se registra, aunque con menor intensidad, en todo el perímetro del Área Metropolitana de Santiago.

Si se consideran las ofertas de terrenos aparecidas en un periódico de Santiago en los meses de mayo de 1980 y julio de 1981 y se estudia la evolución de los precios para terrenos de hasta 1.000 m², de 1.001 m² a 10.000 m² y de 10.001 m² y más, se puede constatar que el aumento real en los precios es de 84,4%, 41,5% y 75,9%, respectivamente ⁴⁷. Los precios han subido con mayor intensidad en zonas periféricas, especialmente donde se construye una mayor cantidad de metros cuadrados y particularmente cuando esto se conjuga en espacios de alto prestigio social. La opinión oficial es que, después de este afuste en los precios, éstos "deberán ubicarse en niveles normales" ⁴⁸. Esto tampoco parece ser un diagnóstico acertado en la medida que en muchos sectores de la ciudad los precios de los terrenos han seguido subiendo en términos reales a pesar de la recesión, aparentemente transitoria, que enfrenta la economía ⁴⁹.

La incidencia del costo del terreno en las soluciones habitacionales es variable en función del tipo de solución (localización, densidad, tamaño y calidad de la vivienda, etc.). Mientras para algunos estratos una fracción relativamente baja del costo total, para los más pobres, que sólo aspiran a un lugar donde vivir, el terreno urbanizado es equivalente al costo total. Parece, entonces, bien difícil pensar que la libre operatoria del mercado de suelo podría llevar automáticamente a la esperada igualdad de oportunidades, y menos aún a la erradicación de la extrema pobreza ⁵⁰.

IV. RESUMEN Y CONCLUSIONES

La experiencia que se aplica hoy en Chile en materia de planificación del desarrollo urbano podría calificarse como un caso excepcional en el mundo, en términos de la liberalidad de su concepción. El rol del Estado se ha reducido notablemente tanto en el plano normativo como en el de inversiones, otorgando un gran realce al mercado, que pasa a constituir, prácticamente, la única referencia válida para el desarrollo urbano.

⁴⁶ Datos tomados de ofertas de terrenos aparecidos en el diario "El Mercurio".

⁴⁷ Sabatini, F., "El mercado de suelos en el Gran Santiago: 1980-81", deto. distribuido en el seminario "Situación del mercado inmobiliario en el Gran Santiago", Santiago, 7-10 septiembre 1981, Centro Chileno de Productividad en la Construcción.

⁴⁸ Entrevista del diario "La Tercera" al Secretario Regional Ministerial de Vivienda del Área Metropolitana de Santiago, señor Eugenio Salvi, 16 agosto 1981.

⁴⁹ Sabatini, F., op. cit.

⁵⁰ Los hogares de estratos socioeconómicos más bajos, que pudieran estar interesados en optar a sitios urbanizados como solución habitacional, tienen todos los caminos bloqueados. El subsidio habitacional que ofrece el Gobierno es sólo para vivienda y no contempla la opción del sitio urbanizado. Por otra parte, tampoco tienen acceso al crédito hipotecario. Esto se debe, entre otras razones, a que sus requisitos de financiamiento de largo plazo son demasiado bajos. Dado el costo administrativo que esto acarrea en relación al monto prestado, los bancos han definido un monto mínimo para préstamos hipotecarios de largo plazo, que sobrepasa las necesidades de los hogares de menores recursos. Esto significa que quedan excluidos del mercado.

En este caso, es posible constatar que se produce un cambio radical en el enfoque conceptual que sustenta la política de desarrollo urbano, pasando de una perspectiva prioritariamente físico-funcional de carácter tecnocrático (cuya típica expresión son los planes reguladores), a una visión puramente económica de la cuestión urbana.

La definición de una política de desarrollo urbano, basada principalmente en el mercado de suelo, tiene un carácter parcial en la medida que no define claramente políticas complementarias, las que no sólo condicionan la operatoria del mercado de tierra urbana, sino que también contribuyen a definir un conjunto de variables que afectan la dinámica del desarrollo urbano⁵¹.

Si bien el planteamiento formal de la política oficial de gobierno otorga algunas indicaciones generales en aspectos complementarios a la política de suelo, éstos son demasiado amplios y no contemplan la interacción necesaria que se genera en la práctica a nivel institucional.

Más aún, no se contemplan tampoco las instancias de planificación y coordinación a nivel urbano y metropolitano, cuestión fundamental si se considera que las tareas del sector público en el ámbito urbano y metropolitano están disgregadas en diferentes ministerios. De ahí que la renuncia del MINVU a utilizar algunos instrumentos de acción a su alcance y la formulación de ciertas directrices para actividades de otros ministerios constituye, más que la definición de políticas, una declaración de intenciones, cuya efectividad está por ser demostrada⁵².

El gobierno central pierde, en buena medida, el control y la regulación que tradicionalmente había ejercido sobre el desarrollo urbano en favor de una operatoria más liberal del mercado inmobiliario. Afortunadamente subsisten facultades de planificación y regulación del desarrollo urbano a nivel municipal, el cual constituye, de hecho, una instancia mucho más accesible para la participación a nivel comunal y vecinal.

Con la nueva política se pretende que la libre operatoria del mercado de suelo sería capaz de solucionar los problemas del desarrollo urbano, conduciendo a una asignación espacialmente eficiente de los recursos y permitiendo un desarrollo natural de las ciudades.

No existe en este caso una imagen objetiva a la cual se aspire a llegar, pues se parte de la base que la libre operatoria del mercado inmobiliario garantiza la satisfacción de los requerimientos de los consumidores en una expresión natural del desarrollo urbano, es decir, cualquier solución que otorgue el mercado sería la más eficiente desde todo punto de vista (físico, funcional, social y económico) y, por lo tanto, este aspecto de la planificación urbana también pierde todo sentido e interés.

Uno de los argumentos más importantes que se destaca para sustentar este enfoque, es el que "el suelo urbano no es un recurso escaso". Su aparente

⁵¹ Este tema fue ampliamente debatido en el foro-panel "Impactos previsibles de la nueva política de desarrollo urbano", Colegio de Arquitectos de Chile, Santiago, 19 de abril al 31 de mayo de 1980.

⁵² Para ilustrar con un estudio de caso la complejidad de las relaciones interinstitucionales de gobierno en la ejecución de inversiones públicas en el ámbito intrametropolitano, véase Gakenheimer, R., et al., "Hacia la racionalización del proceso de planificación de un proyecto de transporte en El Cairo, Egipto", Revista EURE, vol. 7, N° 20, diciembre 1980, pp. 55-74.

escasez tendría su origen en la aplicación de normas rígidas y estándares teóricos en la definición de la oferta de suelo urbano. Esto quedaría demostrado en el hecho de que no se requiere para uso urbano más que el 2% del territorio nacional potencialmente habitable según proyecciones al año 1990⁵³.

Esta aplicación de la política económica global de gobierno al caso urbano resulta demasiado simple. En ella no se contempla ni la complejidad del desarrollo urbano ni las particulares propiedades del recurso suelo urbano. Los países del mundo occidental organizados bajo esquemas de economía mixta ofrecen, con sus experiencias, una amplia gama de alternativas de acción que se sitúan en una perspectiva intermedia entre la total nacionalización del suelo y la total liberalidad en la operatoria de dicho mercado. En todo caso, se ha llegado a la conclusión de que "la tierra no puede ser tratada como un bien ordinario controlado por individuos y sujeta a las presiones e imperfecciones del mercado...", de lo cual se deriva que "es indispensable el control público de la utilización del suelo para proteger su valor como bien público". Esta conclusión es compartida casi universalmente. En ella se reconocen las características particulares del suelo urbano, tanto en lo referente a su producción y uso como a los requisitos de bien común que derivan de su propiedad.

La incorporación de la variable espacial introduce una serie de complejidades de análisis económico del mercado de suelo, que permiten deducir que difícilmente éste podría llegar a operar como un mercado perfecto. No se pretende con esto concluir que debe abolirse un esquema de mercado, sino que la intervención pública es imprescindible para la preservación del bien común. Esto llama a la definición de un rol positivo por parte del sector público en las tareas del desarrollo urbano, más que uno que se establece por exclusión, reduciéndolo así "a aquellos aspectos que temporalmente no resultan atractivos para la iniciativa privada..."⁵⁵.

Asociado a este planteamiento surge la necesidad de una mayor precisión del concepto de bien común que la que se plantea en la política nacional de desarrollo urbano. A excepción de la definición de áreas de protección ecológica en el perímetro del área de expansión urbana y de la protección de los particulares contra los efectos nocivos que pudieran generar algunos proyectos de desarrollo, el concepto de bien común no se define. Considerando la preponderancia que se le asigna al mercado, conviene destacar que el bien común es distinto a la suma de los intereses individuales y, más aún, de los que se manifiestan en el mercado⁵⁶.

Con esto no se desconoce la necesidad de incorporar las señales del mercado a la planificación, o a la regulación que ejerza el sector público sobre el desarrollo urbano. Lo que interesa destacar es que no parece conveniente liberalizar la situación a tal punto que el mercado sea la única referencia válida, pues existen cuestiones de bien común y de eficiencia a mediano y largo plazo que

⁵³ MINVU, "Política Nacional...", op. cit., p. 4,

⁵⁴ Informe sobre el hábitat: *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos humanos*. Vancouver, Canadá, 31 de mayo al 11 de junio de 1976, p. 64.

⁵⁵ MINVU, "Política Nacional...", op. cit., p. 10,

⁵⁶ Esto queda parcialmente demostrado en la "Política Nacional de Desarrollo Urbano", op. cit., pp. 20-21, donde con el propósito de salvaguardar el patrimonio ecológico, se establece la necesidad de una aplicación restringida de la política para la zona norte del país.

requieren de una instancia de orientación pública. La idea que aquí se sustenta es la necesidad de encuadrar la operatoria del mercado en función de objetivos de política pública a través de estímulos directos e indirectos.

En este planteamiento general no se excluye la posibilidad de la participación directa del sector público en el desarrollo urbano y el mercado de suelo, sino que se estima que ésta podría ser muy deseable.

Pero no sólo interesa una participación más activa y positiva del sector público, sino que también cabe destacar la necesidad de la participación ciudadana en la formulación de políticas y planes de instituciones a diferentes niveles de agregación espacial. La única instancia de participación que contempla la política nacional de desarrollo urbano es a través del mercado inmobiliario. Quedan, pues, excluidos todos aquellos que con sus ingresos no tienen acceso al mercado del suelo y de la vivienda y también, en buena medida, todos aquellos que, habiendo solucionado su problema habitacional, dejan de participar activamente en el mercado inmobiliario y no por eso dejan de tener intereses y opiniones que representan frente al desarrollo de sus vecindarios, sus comunas o la problemática urbana en general.

Las razones antes expuestas hacen válido suponer que en el campo del desarrollo urbano podrían generarse situaciones poco deseables. Así, por ejemplo, en un contexto de rápido crecimiento urbano y fuerte crecimiento del producto nacional, donde el suelo no está prácticamente sujeto a ningún tributo (particularmente en lo relativo a las ganancias por concepto de valorización), la ampliación del límite urbano ha provocado, al menos en el Área Metropolitana de Santiago, un proceso especulativo con fuertes alzas en los valores de suelo, reportando grandes ganancias a los propietarios.

El encarecimiento del suelo, contrario a lo que se esperaba con las medidas de política adoptadas, tiende a dificultar la posibilidad de acceder a una solución habitacional para los estratos de menores ingresos de la población. La cuestión habitacional con toda su complejidad merecería un tratamiento detallado, pero en la medida que escapa al propósito de este documento, sólo interesa destacar que las alzas de los valores de suelo han hecho aumentar en buena medida la incidencia del suelo en el costo total de las soluciones habitacionales, especialmente en las más baratas.

Al respecto cabe mencionar que la política de vivienda que complementa a la de desarrollo urbano y que se basa en un esquema de subsidio directo ⁵⁷, si bien atiende en general a hogares de bajos ingresos, llega cada vez menos a los sectores de extrema pobreza, tal como lo demuestran las estadísticas que se acompañan en cuadro anexo ⁵⁸.

Al respecto, llama la atención que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo sólo permita la adquisición de viviendas con el subsidio que otorga, cerrando la posibilidad a la compra de sitios urbanizados a través de este mecanismo. Esta segunda alternativa tendría probablemente una buena acogida entre los hogares que se hallan en situación de extrema pobreza; sin embargo, tiene el inconveniente de estimular el desarrollo urbano en extensión.

⁵⁷ MINVU, "Subsidio habitacional variable para vivienda de tipo básica", Santiago, marzo de 1981.

⁵⁸ Ver cuadro anexo N° 1.

La carencia de normas de control del crecimiento urbano sobre el área de expansión, que representa para Santiago una superficie de alrededor de un 150% del espacio urbano actual, podría llegar a generar fenómenos poco deseables, tales como el desarrollo discontinuo y el desarrollo en extensión no planificado y en baja densidad (*sprawl*). Sin embargo, el planteamiento de que el Estado no realizará inversiones de infraestructura en las áreas de expansión de las ciudades constituye un importante freno a estas modalidades de desarrollo urbano. Efectivamente, la necesidad de financiar la extensión de infraestructura y redes en forma privada junto a la dificultad de concertación de intereses particulares de múltiples propietarios en el tiempo y en el espacio para alcanzar una dimensión que haga dichas inversiones económicamente viables, impone una severa restricción al desarrollo discontinuo y/o en extensión.

Pero este hecho también significa que se impone un limitante aumento de la oferta de suelo urbanizado en las áreas de expansión, excepto en los casos en que una alta valorización del suelo permita financiar este tipo de inversiones y aún obtener una ganancia con los proyectos de desarrollo.

Resulta paradójico que el gobierno haya definido una política de desarrollo urbano como la que se comenta si se tiene en consideración que ha diagnosticado, meses antes del anuncio de la nueva política, el hecho de que una parte importante de los suelos urbanos disponibles son retenidos con fines especulativos y que ha estado recurriendo como decisión de política a participar en el mercado de suelo en forma directa, incorporando a la oferta el stock de tierra de propiedad fiscal con el propósito de influir en los precios del suelo⁵⁹.

A la luz de los antecedentes teóricos y prácticos aquí expuestos, parece razonable pensar que no será fácil alcanzar en forma automática los objetivos planteados. El llamado crecimiento natural que se espera lograr no parece ser capaz de garantizar por sí mismo la eficiencia deseada en el desarrollo urbano, la erradicación de la extrema pobreza, la igualdad de oportunidades y la recuperación de zonas céntricas deterioradas.

A modo de conclusión final, se postula la conveniencia de redefinir las tareas del sector público y el privado, otorgando al primero un rol más activo en las tareas del desarrollo urbano con el propósito de salvaguardar el bien común. El análisis de la experiencia chilena como los casos internacionales ofrece una amplia gama de instrumentos de política que pueden combinarse en forma imaginativa dentro del marco de referencia de una Economía Social de Mercado. Las decisiones sobre esta materia comprometen el bienestar de la gran mayoría de los chilenos, y por lo tanto debieran estar abiertas a un diálogo que identifique y comprometa a los ciudadanos con las soluciones adoptadas.

⁵⁹ MINVU, Dcto. N° 111, op. cit. pp. 3 y 4.

CUADRO ANEXO N° I

DISTRIBUCION DE POSTULANTES AL SUBSIDIO HABITACIONAL,
SEGUN TRAMO DE RENTA MENSUAL EXPRESADA EN U.F.
PRIMER, SEGUNDO Y TERCER LLAMADO
(B: TOTAL POSTULANTES BENEFICIADOS)

TRAMO DE RENTA. MENSUAL (EN U.F.)	PRIMER LLAMADO			SEGUNDO LLAMADO			TERCER LLAMADO					
	Nº	% Sobre el total de:	Nº	% Sobre el total de:	Nº	% Sobre el total de:	Nº	% Sobre el total de:				
		Beneficiados Tramo Acumulado el tramo	Insc. en el tramo	Beneficiados Tramo Acumulado el tramo	Insc. en el tramo	Beneficiados Tramo Acumulado el tramo	Insc. en el tramo	Beneficiados Tramo Acumulado el tramo	Insc. en el tramo			
0 a 9,9	4.067	40,67	40,67	16,26	2.222	21,52	19,02	484	4,84	4,84	4,39	
10 a 15,9	2.672	26,72	67,39	25,56	2.321	22,47	43,99	26,25	756	7,56	12,40	8,66
16 a 19,9	1.093	10,93	78,32	34,01	1.332	12,90	56,89	31,21	1.233	12,33	24,73	21,61
20 a 23,9	774	7,74	86,06	40,50	1.353	13,10	69,99	34,95	1.241	12,41	37,14	27,47
24 a 27,9	465	4,65	90,71	45,45	891	8,63	78,62	42,03	1.186	11,86	49,00	35,71
28 a 31,9	339	3,39	94,10	54,77	840	8,13	86,75	42,00	1.039	10,39	59,39	44,50
32 o más U.F.	590	5,90	100,00	69,91	1.368	13,25	100,00	44,11	4.061	40,61	100,00	51,98
TOTAL	10.000	100,00	23,21	10.327	28,78	100,00	100,00	10.000	100,00	23,02		

Fuente: Muevú, *Subsidio Habitacional, Estadísticas Básicas del 3er. Llamado*,
División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional, Deto. N° 166, Santiago, Chile, mayo 1981, p. 40.
Nota: Con fecha 1° de septiembre de 1981, el valor de la U.F. equivale a \$ 1.199,60 y a US\$ 30,76.