

## CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO: EL ESTADO COMO GESTOR INMOBILIARIO

- Las propuestas del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano son un claro ejemplo de una agenda urbana en que las soluciones se buscan a partir de un rol del Estado más activo e intervencionista.
- Entre las propuestas se plantea mejorar los estándares urbanos y la integración social a través de la cesión de terrenos, cuotas de viviendas sociales por comunas, constitución de un conjunto de viviendas gestionadas por el Estado para el arriendo y establecimiento de un derecho preferente de compra de terrenos para el Estado.
- Otras medidas buscan aumentar la carga impositiva de los impuestos territoriales, normar para que los avalúos fiscales se realicen cada tres años, que el valor del avalúo se estime a partir del “potencial” desarrollo y revivir algunas extensiones discutidas durante la tramitación de la Reforma Tributaria 2014.

### PRINCIPIO LYD:

#### *Rol subsidiario del Estado.*

Hace más de un mes fueron dadas a conocer las propuestas de la política de suelo del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano<sup>i</sup>. Este Consejo, creado en la administración anterior<sup>ii</sup>, es una instancia consultiva y permanente que tiene como fin realizar propuestas para la agenda urbana, cuyos objetivos son promover el desarrollo urbano sustentable y mejorar la calidad de vida de las personas.

Si bien lo que más ha trascendido en prensa ha sido la intención de normar la “especulación” inmobiliaria, las medidas propuestas van mucho más allá de eso.

#### **PROYECTO SOBRE ESPECULACIÓN INMOBILIARIA**

Antes de referirnos a la política, es necesario mencionar que el 19 de junio pasado el Gobierno firmó el proyecto de ley “sobre Transparencia del Mercado del Suelo e Incrementos de Valor por Ampliaciones de Límite Urbano”. Entre los contenidos de este proyecto, que aún no ha sido ingresado al Congreso, está la fijación del valor comercial de los terrenos que inicien el proceso de modificación del instrumento de planificación que consideren el cambio de suelo de rural a urbano. Si estos terrenos son transados en el proceso o después de éste, el proyecto establece un impuesto de un 10% cuando el precio de venta sea igual o superior a 5.000 UF.



**Entre las medidas se propone establecer cuotas de viviendas sociales por comuna, en lo que se denomina como “zonas de interés social”.**

El documento apunta a una nueva política urbana que afecta la planificación territorial, alterando de paso la política de vivienda, entregando un rol más activo al Estado en materia de gestión inmobiliaria, a través del cual habrá probablemente fuentes adicionales de alteraciones en el precio del terreno a partir de decisiones discrecionales de la autoridad.

Se debe mencionar que lo que llaman especulación inmobiliaria no es otra cosa que anticiparse a la compra de terrenos en zonas que se proyecta que tengan un mayor desarrollo urbano, y por tanto, se espera que aumenten su valor. En el camino habrá quienes verán aumentado el valor de sus terrenos, y otros que obtengan pérdidas. En definitiva, es un proceso de normalización de precios a partir de cambios que se producen por crecimiento de la ciudad, su deterioro o por cambios normativos.

Si bien aún no se conoce el texto de este proyecto, tiene una directa relación con lo que se discutió en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

#### **MEJORES ESTÁNDARES URBANOS**

Una de las primeras propuestas planteadas por el Consejo busca mejorar los estándares urbanos de las viviendas que ya existen y de los proyectos inmobiliarios futuros. Para esto se propone establecer por ley los niveles de equipamiento mínimo, así como áreas verdes, espacios de uso público, servicios de transporte, calidad ambiental, entre otras materias<sup>iii</sup>. Se plantea incorporar normas mínimas en los instrumentos de planificación urbana en la Ley General de Urbanismo y Construcción.

Para estos efectos, en el caso de las actuales viviendas sociales que no cumplan con estos estándares se establecen planes de remodelación y regeneración urbana en las zonas que presentan mayores deficiencias respecto de los estándares señalados. Llama la atención que para llevar a cabo esos planes los afectados deben poner sus predios a disposición, lo que eventualmente se podría transformar en una cesión forzosa para quienes no quieren participar de la intervención. Es evidente que si se trata de entregar mejoras a la comunidad, ella debiera adherir a un plan de este tipo, debido a que este instrumento forzado no garantiza mejoras en el bienestar de las familias.

#### **INTEGRACIÓN SOCIAL Y PLANIFICACION URBANA**

Un segundo objetivo es el de integración social. Al efecto, el Consejo propone establecer una cuota de viviendas sociales por comuna, y evitar que se construyan conjuntos habitacionales en zonas periféricas fuera del límite urbano definido por



**Los cambios  
normativos  
propuestos para  
aumentar el  
monto de las  
contribuciones  
pueden eventualmente  
forzar a la  
población de  
menores  
ingresos a tener  
que dejar sus  
viviendas.**

el instrumento de planificación urbana<sup>iv</sup>. Se debe tener en cuenta la compleja aplicación que tiene el establecer una cuota de viviendas sociales por comuna, pues es imposible inducir a la construcción de viviendas sociales a partir de la definición de una cuota, ya que la generación de estos proyectos responde más bien a una serie de elementos como el valor y la disponibilidad de los terrenos.

Para hacerlo, se requerirá de gestión pública del suelo urbano, para lo cual se propone la creación de un sistema integrado de suelos públicos con el fin de fomentar el desarrollo social urbano y coordinando los distintos organismos públicos involucrados<sup>v</sup>.

Tal como se evidencia, las propuestas tienen un excesivo protagonismo del Estado en las soluciones. En el caso de viviendas públicas para arriendo, el Estado estaría asumiendo un importante rol como gestor inmobiliario. Adicionalmente, se propone la constitución de un conjunto de viviendas públicas bien localizadas para el arriendo que serían gestionadas por el Estado.

En las diferentes comunas se definirían “Zonas de Interés Social” en las cuales se determina un porcentaje de viviendas sociales, asociadas a incrementos de ciertos estándares de densificación urbana en el instrumento de planificación. En estas zonas, el gobierno tendrá un derecho prioritario de compra, lo que se conoce como “tanteo” y “retracto”<sup>vi</sup>. Es decir, si dos privados acuerdan una transacción, el Estado podría, con esta propuesta, decidir comprar ese terreno al precio acordado entre las partes y eliminar el acuerdo. Vale la pena destacar que ya al definir esta zona se estaría desvalorizando las viviendas, con lo cual esta modalidad además de intervenir las transacciones entre privados, busca un precio de expropiación alterado por la definición previa de zona de interés, y por la probabilidad que la transacción sea intervenida por el gobierno.

Adicional al hecho de definir una zona rígida, las viviendas sociales que se realicen en ella, y en la medida que se fuerce a mantener una cuota, deberán mantener su calidad de tales en el tiempo, afectando el derecho de propiedad que se entrega, pues ellas sólo se podrán vender entre los beneficiarios de programas sociales, lo que en todo caso afectaría negativamente su valor.

#### **INCIDENCIA EN EL IMPUESTO TERRITORIAL**

Dentro de los instrumentos de planificación urbana, el Consejo plantea mantener actualizados los avalúos fiscales<sup>vii</sup>, de forma tal de recoger adecuadamente las plusvalías o minusvalías generadas por el crecimiento de la ciudad. Efectivamente, ello es necesario y puede eliminar distorsiones. No obstante, se debe hacer a

través de algún mecanismo en que los ingresos permanentes de las municipalidades no se vean afectados.

La propuesta muestra un interés por “perfeccionar” el mercado del suelo y “controlar la especulación”. Para estos efectos propone limitar y eliminar las excepciones tributarias a los terrenos eriazos y terrenos urbanos de uso agrícola. Se plantea corregir el avalúo fiscal del monto de las propiedades conforme a una estimación del “potencial” desarrollo, con el fin de incrementar los fondos municipales a través de los impuestos territoriales. Esto último es sumamente nocivo ya que puede limitar de forma considerable el desarrollo “esperado” al estar cobrando por futuros proyectos no realizados y que no estén generando rentas. Además, centralizadamente desde una oficina, difícilmente es posible determinar el valor potencial de los proyectos y considerar todas las variables de contexto. Es importante destacar que este mecanismo introduce nuevos elementos de discrecionalidad regulatoria de alto riesgo, que eventualmente pueden derivar en una potencial corrupción de no mediar instrumentos objetivos, materia compleja en temas urbanos. Esto puede ser aún más grave y distorsionador cuánto más extendida sea su aplicación.

Conscientes del poco atractivo para los municipios de tener viviendas sociales que no pagan contribuciones, y respecto de las cuales el gobierno central tampoco compensa adecuadamente, el Consejo también se hace cargo y propone compensar a las comunas que concentran estas viviendas sociales. Históricamente ya se ha avanzado en ello: desde la Ley de Presupuestos del 2011 se incorpora una asignación que se denomina “Compensación por Predios Exentos” que es una transferencia de recursos de la SUBDERE a estos municipios, pero ello es aún insuficiente ante los requerimientos del financiamiento de los servicios comunales para estas viviendas.

### **NUEVAS INSTITUCIONES Y MÁS RECURSOS**

Mediante la creación de los “Servicios Regionales de Desarrollo Urbano”, el Consejo propone que el Estado asuma un nuevo rol con el fin de desarrollar proyectos públicos y planes de inversión y gestión del suelo. Este organismo tendría potestades expropiatorias, con recursos para la compra de suelo y contratación de la construcción en obra, generándose un elemento de conflicto adicional en el rol que debiera asumir el Estado entre las atribuciones como desarrollador y fiscalizador de proyectos.

Adicionalmente, se propone generar un programa permanente que financie los gastos comunes en las viviendas de interés social. Con esta medida se busca



incrementar la altura y densificación de los condominios sociales<sup>viii</sup> para reducir el deterioro de éstos. Si bien es favorable que existan programas que disminuyan el deterioro que presenta este tipo de construcción, esta mantención debería provenir de los mismos propietarios, o al menos debieran ser transferencias condicionadas en un diseño integral. Estos recursos también podrían provenir de algún fondo que se concurse o programas de reparación ya existentes, que tengan como objetivo financiar las iniciativas que los mismos propietarios requieran.

Además, el Consejo plantea garantizar y financiar una participación amplia en todos los planes y proyectos públicos del desarrollo de la ciudad, financiando la capacitación de líderes sociales y el apoyo técnico a las organizaciones sociales. No obstante, no sólo es cuestionable que el financiamiento de estas instituciones provenga del Estado, sino que la visión que requieren los desafíos urbanos debería considerar, más no depender, de la resolución de una comunidad determinada.

## **CONCLUSIÓN**

Compartimos que es necesario avanzar en una agenda urbana que se enfoque en las zonas más deficitarias y deterioradas de espacios públicos. Sin embargo, los cambios normativos propuestos por este Consejo podrían afectar el desarrollo inmediato de proyectos privados en las ciudades y generar serios perjuicios al sector inmobiliario, afectando el derecho de propiedad. Sin ir más lejos, tal como se mencionó, el gobierno ya firmó un proyecto de ley sobre transparencia del mercado de suelo, con nuevos impuestos en los terrenos que inicien modificaciones en los instrumentos de planificación territorial.

Las propuestas mencionadas son un claro ejemplo de una agenda urbana en que las soluciones se buscan a partir de un rol del Estado más activo e intervencionista, siendo que, lo que se debería hacer es mejorar la regulación vigente y coordinar a los distintos actores para llevar a cabo un desarrollo más eficiente de la ciudad.

<sup>i</sup> Propuestas para una Política de Suelo para la Integración Social Urbana, Informe final, mayo de 2015.

<sup>ii</sup> Decreto Supremo N°78, V. y U. de 2 de marzo 2014. Los integrantes del Consejo fueron definidos por el Presidente a través del D.S.N°68, promulgado el 29 de abril de 2014 y publicado el 29 de agosto de 2014.

<sup>iii</sup> En este punto, los comentarios de la CChC a las propuestas en materia de suelo distinguen entre los bienes y servicios que por su naturaleza deberían ser provistos por el Estado, con aquellos que el Estado debería proveer el acceso.

<sup>iv</sup> Es la medida 2 y afectaría el Decreto Ley N° 3.516/1980; el Decreto Ley N° 2.695/1979; y los artículos 50 y 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

<sup>v</sup> Ministerio de Bienes Nacionales, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, empresas públicas, Municipalidades, IND, SERVIUS, etc. Informe Final Propuestas para una Política de Suelo, 2015, pág. 25.

<sup>vi</sup> El tanteo se trata de un derecho preferente de adquisición. El propietario está obligado a comunicar al titular del derecho de tanteo su intención de vender así como las condiciones en las que quiere hacerlo. El derecho de retracto es

---

el derecho del comprador de adquirir una vivienda en las mismas condiciones en las que quiere hacer la transacción informada.

<sup>vii</sup> El Consejo plantea normar que los avalúos fiscales se realicen en un período menor a tres años.

<sup>viii</sup> Se refiere a los condominios tipo A que son construcciones divididas en unidades en un terreno de dominio común, tales como los edificios tipo “blocks” de 4 pisos.