

A 20 años de la liberalización de los mercados de suelo

After 20 years of liberalization of land markets

Carlos Montes Cisternas

Filiación

Presidente de la Cámara de Diputados de Chile.

Resumen

Se analizan los efectos de la liberalización de los mercados de suelo, luego de veinte años de su aplicación, evaluando el grado de cumplimiento de los objetivos asociados a dicha medida.

[Discurso de Inauguración del Seminario "A 20 años de la liberalización de los mercados de suelo", organizado por la Cámara de Diputados de Chile, el Lincoln Institute of Land Policy, el Instituto de Estudios Urbanos de la P. Universidad Católica de Chile y la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Cámara de Diputados de Chile, Santiago, 7 y 8 de octubre de 1999, Palacio Ariztía, Santiago de Chile].

Palabras claves

Mercados de suelo, política de desarrollo urbano, valores del suelo, subsidio habitacional, Carlos Montes Cisternas.

Abstract

The President of the Chamber of Deputies of Chile examines the effects of the liberalization of land markets, after twenty years of its implementation, assessing the degree of fulfillment of the objectives associated with this measure.

Key words

Land markets, urban development policy, land values, housing subsidy, Carlos Montes Cisternas.

Sumario

[Sobre la precariedad del debate que existe en Chile sobre las políticas de desarrollo urbano]

[Sobre los cambios hace 20 años]

[Sobre los objetivos de las políticas de liberación de los mercados de suelo]

[Sobre el cumplimiento de los objetivos]

[Sobre la precariedad del debate que existe en Chile sobre las políticas de desarrollo urbano]

El proyecto de modificación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que el gobierno ha enviado recientemente a la Cámara de Diputados ha hecho evidente la precariedad del debate que existe en nuestro país sobre las políticas de desarrollo urbano.

Nos enfrentamos a la proposición de importantes cambios a nuestro principal cuerpo legal urbano que nos sorprenden sin haber hecho una reflexión colectiva sobre el estado de nuestras ciudades, sobre las causas de la pérdida de calidad de vida que constatamos en ellas y sobre la responsabilidad que le cabe al Estado en esos problemas. Es cierto que el proyecto del Ejecutivo está lejos de abarcar todos los temas importantes, pero lo que propone es suficiente para poner en evidencia este vacío.

Hasta hace pocas décadas, urbanización era sinónimo de desarrollo. El célebre Atlas Social de Chile de Armand Mattelart de mediados de los años sesenta, tal vez el primer mapa nacional de la pobreza construido con base en estadísticas de nivel comunal, utilizaba el porcentaje de población urbana como uno de los principales indicadores de nivel de desarrollo alcanzado.

Hoy, las ciudades siguen concentrando muchas de las posibilidades de desarrollo, tanto personal como social, pero han ido agregando "posibilidades" de empobrecerse y de producir nuevos problemas: contaminación, deterioro ambiental, congestión y formas de pobreza inéditas en nuestro medio, de una pobreza que ya no es la de las invasiones de tierras por grupos organizados dispuestos a poner su energía en la construcción de la nueva ciudad, sino que cada vez más la pobreza desesperanzada del ghetto.

[Sobre los cambios hace 20 años]

Hace 20 años las políticas urbanas fueron radicalmente transformadas en favor de esquemas de liberalización, privatización y fortalecimiento de los derechos de propiedad que la dictadura militar estaba imponiendo en distintos ámbitos del que hacer nacional.

Las principales medidas adoptadas fueron:

- la urbanización de la gran mayoría de los asentamientos precarios de las ciudades;
- se eliminaron las normas sobre "límites urbanos" definiéndose extensas áreas de "expansión urbana" y, en general, se liberalizó la subdivisión y transacciones de suelo; el decreto 3.516 de 1980, que permitió la subdivisión del suelo agrícola hasta media

hectárea, y que dio origen a las "parcelas de agrado". Debe anotarse como una medida indirecta que ha hecho posible la expansión de las ciudades. A julio de 1999 el Servicio de Impuestos Internos tiene registradas aproximadamente 60.000 parcelas de agrado en todo el país. Se estiman en 400 millones de dólares anuales las transacciones de 10.000 parcelas de agrado.

-se liquidaron las reservas estatales de suelo urbano;

-se erradicaron los "campamentos" de las áreas de mayor valorización del suelo, de paso contribuyendo a crear algunas de las principales aglomeraciones actuales de pobreza y problemas sociales, y

-se decidió canalizar a través de la empresa privada los importantes subsidios que el Estado ha destinado históricamente a la construcción de vivienda social.

[Sobre los objetivos de las políticas de liberación de los mercados de suelo]

Esas políticas de liberalización apuntaron a objetivos bien precisos:

Primero, la constitución de un gran sector inmobiliario privado que tomara el rol fundamental del desarrollo urbano e, incluso, de la realización práctica de la política de vivienda social.

Segundo, dejar el crecimiento urbano sujeto a criterios de rentabilidad en los mercados. El "límite urbano", se decía, más que una norma fijada discrecionalmente, debía corresponder a la curva de precios donde se equilibran espontáneamente los usos rurales y urbanos. Las normas y regulaciones, que implican decisiones arbitrarias que alteran el libre funcionamiento de los mercados, debían por lo tanto ser las mínimas.

Un tercer y cuarto objetivos se conseguirían como subproductos de los dos anteriores:

-Al liberar la oferta de suelos de las trabas que, se decía, representan las regulaciones y normas de la planificación urbana, los precios del suelo interrumpirían su tendencia alcista tradicional.

-A su vez, suelos más baratos y, en general, la mayor eficiencia que produciría la consolidación del nuevo sector inmobiliario privado y el fortalecimiento de los mercados, tendrían como consecuencia que la vivienda, especialmente para los pobres, resultaría más accesible.

[Sobre el cumplimiento de los objetivos]

¿Cuánto de estos objetivos se han cumplido?

Los dos primeros se cumplieron. No parece haber dudas al respecto. Con el tiempo se fue constituyendo el importante sector inmobiliario privado que tenemos hoy, con capacidad de realizar enormes inversiones y proyectos.

También se cumplió el segundo objetivo, el de liberar el crecimiento urbano a las iniciativas de los particulares, ya sea a través de la eliminación de las normas sobre "límites urbanos" (como en Santiago a través del Decreto N°420 de 1979) o de la aplicación del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que permite la ocupación urbana fuera de los límites urbanos definidos en los planos reguladores (lo que fuera facilitado con la dictación en 1985 de la Política Nacional de Desarrollo Urbano).

Sin embargo, los otros dos objetivos mencionados, que debían resultar del cumplimiento de los primeros, distan mucho de haberse cumplido:

Primero, los precios del suelo siguieron subiendo y los grupos pobres no se vieron beneficiados como se pensaba. La política de Subsidio Habitacional ha sido, sin duda, afectada por el encarecimiento de los terrenos. ¿Cuánto de este mayor costo ha sido compensado reduciendo el tamaño y la calidad de la vivienda? ¿Hemos acaso discutido seriamente el efecto que el tamaño tan reducido de la vivienda social tiene sobre la vida de una familia y sobre el desarrollo de cada uno de sus miembros?

Segundo, la vivienda social se ha seguido construyendo en las áreas donde los precios del suelo son menores, situación de segregación espacial que agrega a la condición de pobreza de la gente nuevas dimensiones urbanas de pobreza y desintegración social: barrios lejanos y mal equipados y, lo que es más preocupante, barrios en que la aglomeración de pobreza facilita la desintegración social. En tal ambiente de marginación y desesperanza, se abre camino la droga, la delincuencia y el abandono de los proyectos personales y familiares, lo que se refleja en problemas tan graves como la deserción escolar y el embarazo adolescente. ¿Nos hemos detenido a considerar seriamente la diferencia que representa para los grupos pobres vivir espacialmente segregados en comparación con vivir en áreas compartidas con otros grupos sociales?

¿Hemos discutido seriamente estos problemas? ¿Tenemos una base de estudios e información que permita realizar esta reflexión? ¿A lo largo de estos 20 años, hemos hecho lo suficiente y lo indicado por corregir las deficiencias que tempranamente mostraron las políticas de liberalización de los mercados urbanos? ¿Cuán efectivas han sido las enmiendas y nuevos instrumentos de planificación urbana creados desde la adopción de las primeras medidas de liberalización, hace ya 20 años? Estos son temas a los que no hemos destinado la atención que merecen.

¿En qué medida no hemos tirado la toalla con respecto al objetivo de controlar la especulación y la inflación de los precios del suelo y asumido, de hecho, la que tal vez sea la postura más fácil: que los precios del suelo son un dato inmodificable, como si se tratara de un mercado de competencia perfecta que, por lo mismo, no debiera ser intervenido o regulado?

Nuestra actitud en relación con las enormes ganancias que puede reportar la compra y venta de tierras merece igual pregunta: ¿Hasta qué punto hemos evadido la discusión de fondo sobre las implicancias éticas y las implicancias en términos de equidad y de eficiencia urbana que tiene la distribución de las plusvalías que pueden capitalizarse privadamente en mercados tan imperfectos como los urbanos?

¿Hasta qué punto no hemos reducido cómodamente el problema de la vivienda y la pobreza urbana a uno de cantidad de viviendas por construir, soslayando los impactos de la precariedad urbana de los nuevos conjuntos y de su segregación espacial en términos de congestión, deterioro ambiental, desintegración del cuerpo social e inseguridad ciudadana en nuestras ciudades - segregación que la misma política de vivienda estimula?

¿Por qué no hemos sido capaces de definir una estrategia clara y única dentro del sector público sobre el crecimiento geográfico de cada una de nuestras ciudades?

Hay importantes inconsistencias entre los planes y los programas de inversión de los distintos ministerios y reparticiones públicas al respecto.

El objetivo de este Seminario es proveer un espacio para discutir derechamente estos problemas: ¿Dónde radican las limitaciones de nuestras políticas urbanas que favorecen estos pobres resultados?

No queremos dejar de lado e ignorar los logros, que también existen. El hecho de que durante los últimos 10 años el promedio de viviendas construidas supere el aumento del déficit es un logro importante, incluso en el nivel internacional. La regularización urbanística y legal de la propiedad urbana es, asimismo, un éxito importante, un cambio de fondo en el panorama de nuestras ciudades desde cuando se adoptaron las políticas de liberalización. También han sido significativos los programas de pavimentación y de parques urbanos.

Pero no nos resulta muy útil insistir en los logros desatendiendo los problemas y limitaciones. Esperamos de este Seminario que estimule una crítica resuelta de nuestras limitaciones.

Es cierto que hay muchos temas importantes que quedarán fuera o que tocaremos sólo tangencialmente, como los referidos a los espacios públicos, las formas de gobierno metropolitano y el transporte urbano, pero debíamos circunscribirnos a algunos temas y hemos escogido los tres señalados anteriormente. Fuera de su gran importancia práctica, se trata de temas que nos llevan a replantearnos los supuestos sobre los que,

en mayor o menor grado, se han construido la política de desarrollo urbano en Chile en los últimos 20 años y que pueden resumirse en la idea de otorgar ingenuamente al mercado un papel rector en el desarrollo urbano como la forma de solucionar los principales problemas de las ciudades, a la vez que el camino para su progreso material y social.

En suma, los magros resultados obtenidos en materia de control de los precios del suelo, la discusión que aún sigue pendiente en el país sobre cómo enfrentar el crecimiento de las ciudades -con densificación o con un criterio de mayor libertad-, y los nuevos problemas de desintegración que la pobreza urbana está planteando, nos llevan necesariamente a la necesidad de rediscutir los principios fundantes de las políticas de liberalización adoptadas hace 20 años:

¿Puede entregarse una responsabilidad tan grande en el desarrollo urbano a los mecanismos de mercado y al sector inmobiliario privado?

¿Qué rol le debe caber al Estado en la preservación de la calidad de vida y en la evolución de variables urbanas tan claves como la forma en que crecen las ciudades, los precios del suelo, los estándares habitacionales, el equipamiento de los barrios y sectores y la extensión de los viajes que se realizan diariamente?

Las ciudades chilenas, sin duda, se han ido convirtiendo en base de negocios crecientes. Económicamente, representan una buena alternativa de inversión. La liberalización de los mercados, junto a la estabilidad macroeconómica y la estabilidad democrática del país, han provocado una significativa afluencia de capital de inversión al sector inmobiliario. Pero los problemas sociales, de eficiencia y ambientales de nuestras ciudades han crecido a la par. Ese solo contraste debe movernos a reflexión. ¿Qué rol debe tener la ciudadanía en la formación de las políticas de desarrollo urbano, y qué responsabilidad el Estado en crear espacios para que los ciudadanos y sus organizaciones puedan hacer sentir su influencia en forma autónoma?

Esperamos que la discusión y el intercambio de punto de vista sean provechosos durante este Seminario, y que éste ayude a iniciar un proceso más abierto, más informado y democrático de reflexión de nuestras políticas de desarrollo urbano y sus consecuencias. Esperamos que en el futuro podamos contar en estas discusiones con una participación más clara y fuerte de representantes de organizaciones ciudadanas que tengan posiciones respecto de temas como los que trataremos, incluso de los más técnicos.

Contamos hoy con el concurso de destacados especialistas internacionales, cuya participación ha sido posible gracias al Instituto Lincoln sobre Políticas de Suelo de los Estados Unidos. Agradecemos muy sinceramente que hayan venido de tan lejos a aportar a nuestro debate. Contamos también con una serie de distinguidos panelistas, expertos nacionales de los más diversos sectores y con posiciones también diversas.

El punto de vista de nuestros visitantes basado en sus experiencias en otros países y su conocimiento de los debates a nivel internacional sobre las materias que trataremos, significará con seguridad un apreciable aporte a la estructuración de nuestros propios debates, tan necesarios para mejorar nuestras políticas urbanas.

En la organización de este evento han trabajado coordinadamente el equipo de la Comisión de Vivienda de esta Corporación, el Instituto Lincoln y el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de Chile.

Agradezco a quienes se han interesado en participar y están hoy con nosotros, ya que su presencia y puntos de vista, desde sus distintos sectores de actividad, es vital para fomentar instancias de discusión como éstas, tan necesarias para el país.-