



El Suelo Fiscal, Inhibidor y Distorsionador de Inversiones

Propuesta de Mecanismos de Enajenación más Eficientes

Aunque son varias las causas que explican el menor desarrollo urbano en el Norte Grande de Chile, una de las más relevantes es que una gran cantidad de suelo es de propiedad fiscal. Este hecho distorsiona, retrasa o anula las inversiones, debido a la restricción artificial que introduce en la oferta de suelo y a la incertidumbre adicional que le agrega al proceso de desarrollo. Para lograr un mercado de suelo más dinámico y posibilitar nuevas inversiones es fundamental modificar los actuales mecanismos de traspaso de suelo desde el Estado a manos privadas, buscando alternativas más expeditas y eficientes para la enajenación y que maximicen los recursos para el fisco.

I. Introducción



Una reflexión que siempre ha estado presente en la comunidad del norte chileno es sobre el escaso arraigo al territorio que sienten sus habitantes. Este fenómeno está ligado estrechamente a la calidad de vida que ofrece esa zona, la cual sin duda presenta niveles deficientes que no hacen atractiva la opción de vivir allí. Por ello gran parte de las inversiones que se ejecutan son con estándares muy bajos, tienen carácter provisorio, o no se realizan. Éste es un círculo vicioso que contribuye a deteriorar aún más la imagen y calidad de vida de la zona norte de nuestro país.

Una causa importante de esta baja calidad de vida y la consecuente falta de arraigo tiene relación con la gran cantidad de suelo que es de propiedad fiscal, lo cual constituye una restricción artificial a la oferta de suelo¹ y, por ende, limita el desarrollo de las actividades.

Es importante destacar que la presencia de restricciones al desarrollo urbano en el Norte Grande, como no ocurre en el resto del país, no es una mera percepción sino que existe evidencia concreta al respecto.² Específicamente, las ciudades de las regiones de Tarapacá y Antofagasta

¹ Es una restricción artificial en el sentido que no se debe a características naturales de la zona, sino que a distorsiones impuestas de manera exógena.

² Pardo, Marcia y Alexandra Petermann, 2004. "Restricciones al Uso del Suelo Urbano: El Caso del Norte Grande" en *Concesiones y suelo urbano; Dos claves para la inversión*, Díaz, Cristián y Pilar Giménez (eds.), Santiago: Cámara Chilena de la Construcción.

son de menor extensión que ciudades localizadas en otras regiones considerando un mismo nivel de población, y, ante un crecimiento de igual magnitud en la población, la superficie de las ciudades del Norte Grande crece 6% menos que lo que lo harían ciudades ubicadas en otras regiones del país. Si bien es cierto que las causas de estas restricciones pueden ser muchas, hay una que aparece como la más relevante: la propiedad de un porcentaje importante del suelo en el Norte Grande está en poder del fisco.

La inhibición y retraso de las inversiones debido a esta restricción artificial al mercado de suelo ha tenido un costo importante para el país, en cuanto es un capital inmovilizado cuya rentabilidad se ha desperdiciado durante más de un siglo. Por otra parte, la experiencia de otros países ha demostrado que el desierto no es un capital improductivo. Sólo se requiere una política clara y persistente que permita el desempeño de la iniciativa privada.

En este número de Fundamenta se analizan los problemas asociados a la propiedad fiscal del suelo en el Norte Grande, para luego proponer un mecanismo de traspaso eficiente de este recurso a manos privadas.

II. Problemas asociados a la propiedad fiscal del suelo en el Norte Grande

A pesar de que no existe certeza respecto a toda la propiedad fiscal del suelo en el país, distintas fuentes señalan que un porcentaje importante del suelo del Norte Grande está en manos del fisco, por lo que éste sería un actor fundamental en el mercado del suelo de esta zona. Por ejemplo, según información catastral oficial reportada por el Ministerio de Bienes Nacionales (MBN), en el caso de la región de Tarapacá, la propiedad fiscal estimada supera el 70% de su superficie, información fundamentada en

inscripciones globales.³ Estas propiedades fiscales se localizan en todo el territorio, tanto en las planicies costeras como en la cordillera de la costa, depresión intermedia, precordillera, cordillera de los Andes y altiplano.

La principal consecuencia de este gran porcentaje de la propiedad en poder del fisco es la *inhibición o retraso de las inversiones*, tanto en la zona urbana como en la rural y tanto en los terrenos de propiedad pública como en los de propiedad privada. Esto principalmente por tres razones:

a. Se restringe la oferta de suelo, lo cual genera una escasez artificial de este recurso y el consecuente aumento de su precio en todo el territorio, encareciendo todo tipo de desarrollos.

Esta restricción a la oferta de suelo se debe fundamentalmente a los actuales mecanismos de traspaso del suelo desde el fisco a manos privadas (ver Recuadro 1), los cuales presentan los siguientes problemas:

- La definición de los terrenos y los precios mínimos es arbitraria y centralizada. No tienen prácticamente consideración real de la demanda, ya que se deciden a través de una comisión.
- Los precios de transferencia resultan, por lo tanto, muy elevados (sobre el valor real del terreno), por lo que no se concretan transferencias de suelo.
- El tiempo de espera relacionado a toda la tramitación es considerablemente prolongado, lo que disminuye la rentabilidad de los posibles desarrollos.

³ Es importante aclarar que sólo el 15% de esta superficie fiscal está completamente identificada.

Recuadro 1: Actuales mecanismos de traspaso del suelo fiscal y sus problemas

Si bien existe una serie de entidades fiscales que tienen propiedad sobre el suelo en el Norte Grande (Serviu, Ejército, municipios, Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas por el Estado, etc.) uno fundamental es el Ministerio de Bienes Nacionales (MBN). Este ministerio tiene bajo su responsabilidad conocer, valorar, manejar, gestionar y administrar el patrimonio fiscal. En la práctica, esta cartera opera de la siguiente manera:

- a. Transfiriendo gratuitamente a familias ya ocupantes, mediante programas de regularización de títulos de dominio (“Por su propio bien”, “Póngale título a sus sueños”, por ejemplo); o en acciones interministeriales, como el programa Chile Barrio, que regulariza la situación de familias que viven en asentamientos precarios. Los principales problemas derivados de este sistema son:
 - Incentiva la ocupación irregular de terrenos (“tomas”) en vez de superar situaciones históricas de ocupación irregular de terrenos fiscales.
 - Genera una competencia desleal con las personas que se acogen a los programas regulares de subsidio a la vivienda.
 - Genera competencia desleal con los desarrolladores privados, puesto que el Estado puede desprenderse de macrolotes sin urbanizar, situación que no es permitida a los particulares.
 - Genera ineficiencia en la localización del desarrollo, ya que posteriormente es el municipio respectivo el que debe hacerse cargo de la provisión de la infraestructura urbana necesaria y este costo no es considerado en la decisión de localización.
- b. Vendiendo terrenos a precios bajo el valor de mercado, tanto a municipios como al Serviu para desarrollos urbanos destinados a vivienda social. Con ello se promueve la acción inmobiliaria del Estado, introduciendo subsidios implícitos en el valor de las viviendas sociales, lo que equivale a competencia desleal con las constructoras privadas y, muchas veces, con consecuencias negativas para la población beneficiaria (elevados costos de transporte y segregación urbana). Además desincentiva la movilidad habitacional, ya que las viviendas usadas están en desventaja respecto de las nuevas, en el sentido que estas últimas contarían con subsidios implícitos al suelo.

Por último, en no pocas oportunidades, los terrenos transferidos por el MBN a entidades públicas para vivienda social son vendidos parcialmente, o a veces en su totalidad, a particulares a valor comercial, lo que convierte al Serviu en un agente inmobiliario del mercado del suelo.

continuación Recuadro 1

- c. Vendiendo a privados directamente, según solicitud, en un precio definido por una Comisión Especial de Enajenaciones, previa tasación de la Dirección de Tierras y Bienes Nacionales. Cabe destacar que esta comisión no incorpora representantes del sector privado. Generalmente, este sistema ha obligado a que los particulares arrienden en primera instancia el terreno, por un período definido, y ha exigido la ejecución de obras asociadas al desarrollo del proyecto, para tener luego la posibilidad de comprarlo a un precio previamente pactado. Los inconvenientes de este sistema son:
- Según establece la ley, el precio de transferencia “no podrá ser inferior a su valor comercial”, lo que presenta un problema desde el momento en que las solicitudes se pueden presentar sobre terrenos que no han tenido oferta anterior, por lo que no existe información de precios o valoración comercial. Así, el precio de transferencia resultante es arbitrario, y se define en un proceso largo, lo que representa costos significativos para los privados.
 - En muchos casos el precio pactado inicialmente no es respetado por el MBN, quien aumenta su valor motivado por las inversiones realizadas, lo que claramente desincentiva toda inversión.
- d. Vendiendo a privados a través de la oferta directa y condicionada de sus terrenos de libre disposición mediante llamados a licitación, según el programa denominado “Grandes territorios: Nuevas oportunidades”. En esta modalidad de enajenación onerosa los participantes deben presentar proyectos de inversión para las áreas propuestas por el ministerio, que conforme a la “aptitud” del terreno (también definida por este ministerio) “enmarca” el tenor de las inversiones y la naturaleza de los proyectos. Los principales problemas de este sistema son:
- El MBN direcciona los desarrollos en los terrenos que oferta, jugando un innecesario rol de evaluador de proyectos en un esquema en que los parámetros de evaluación no son explícitos. En este sentido se cuestionan las competencias técnicas del MBN para desarrollar esta labor.
 - Además ejerce un rol fiscalizador sobre el adquirente, al exigir el cumplimiento de avance de obras del proyecto seleccionado y, en caso de incumplimiento, se establece la ejecución de garantías.
 - La definición de los terrenos a licitar y el precio mínimo es arbitraria y centralizada porque tiene poca o ninguna consideración real de la demanda.
 - Los resultados de este mecanismo de enajenación no han sido todo lo auspiciosos que se esperaba. En gran parte de los casos las licitaciones se han declarado desiertas. Esto se ha debido a que muchas de ellas consideraban terrenos en localizaciones remotas, con escasas factibilidades de urbanización o de alto costo, por lo que el precio mínimo establecido superaba el valor real del terreno.

- El costo para el Estado de dejar los terrenos sin desarrollo es cercano a cero, por lo que no tiene mayor incentivo para buscar mecanismos más expeditos para su enajenación.⁴

b. Se genera incertidumbre respecto a la oferta de suelo, debido a la variabilidad de las políticas en este ámbito, y eso aumenta la incertidumbre propia de todo desarrollo urbano, postergando o anulando las posibles inversiones.

Este último punto es fundamental en la inhibición de la inversión. De hecho, la principal razón que se ha dado en la literatura para que se dejen terrenos sin desarrollo es la *incertidumbre sobre el futuro*⁵ junto con el *carácter irreversible de las inversiones*, en el sentido que su alto costo no permite, en la práctica, una vuelta atrás.

En este contexto, actuar demasiado pronto puede resultar en una rentabilidad menor. Por ello, a pesar del costo relacionado con la espera que es el ingreso perdido por el no desarrollo, el dueño del terreno puede mantenerlo sin desarrollo mientras la incertidumbre se resuelve. Parte de esta incertidumbre es inherente al proceso natural de desarrollo y es un hecho tanto para los dueños de terrenos rurales vacantes como para los

dueños de terrenos eriazos dentro de las áreas urbanas. A este tipo de desarrollo discontinuo se le ha denominado *desarrollo discontinuo natural*.⁶

Esta incertidumbre identificada como natural al proceso de desarrollo puede verse incrementada por la incertidumbre generada por las políticas territoriales. En general, normativas cambiantes o arbitrarias generan una inseguridad adicional que resulta en un retraso o incluso en el no desarrollo de ciertos terrenos.⁷

c. Se genera una disminución de la rentabilidad de los desarrollos y pérdida de “oportunidad” de la inversión.

Los tiempos de espera para concretar las transferencias de terrenos por parte del fisco conllevan una disminución de la rentabilidad de los desarrollos por el costo del tiempo invertido en el proceso de tramitación y por los recursos que se dejan de percibir en dicho período. Además se produce una pérdida de *oportunidad* de la inversión, que en algunos casos deriva en el abandono de un desarrollo. Puesto que resulta muy difícil medir los efectos de la inversión no realizada, este hecho parece no sensibilizar suficientemente a la autoridad.

⁴ Por un lado, el Estado no tiene costos directos asociados al no desarrollo, ya que está exento de la sobretasa de impuestos a los sitios eriazos (por estar exento de impuesto territorial). Por otro lado, dadas la gran cantidad de terrenos de propiedad fiscal y la inexistencia de un catastro adecuado que identifique toda esta propiedad, es muy difícil para el Estado tener una idea clara del costo alternativo de estos terrenos.

⁵ Evans, Alan, 2004. “The Economics of Vacant Land”, en *Recycling the City: The Use and Reuse of Urban Land*, Greenstein, Rosalind y Yesim Sungu-Erylmaz (eds.). Cambridge, MA: Lincoln Institute.

⁶ Petermann, Alexandra, 2005. “La problemática de los sitios eriazos en Santiago”, Minuta N°D42. Santiago: Cámara Chilena de la Construcción.

⁷ Esta incertidumbre retrasa o anula el desarrollo de todo el territorio (no sólo del urbano) y especialmente en aquellos casos donde el suelo es un insumo importante. Por ejemplo, cada vez más la agricultura utiliza tecnologías que implican grandes inversiones irreversibles (como por ejemplo riego por goteo), por lo que la incertidumbre respecto a la oferta de suelo retrasa o anula también las posibles inversiones en terrenos agrícolas.

d. Se incentivan los asentamientos ilegales, que conllevan una baja calidad en el desarrollo urbano y desincentivan por lo tanto otras inversiones de mayor calidad.

La existencia de una gran cantidad de terrenos fiscales imposibilita al fisco para llevar un real control de sus propiedades. Es así como en muchas de ellas se generan asentamientos ilegales, al margen de la planificación y sin la infraestructura urbana adecuada. Lo anterior genera una externalidad negativa en la zona que inhibe la realización de otros desarrollos en el marco de la ley. Esto genera un círculo vicioso, donde el resultado es una baja calidad general en el desarrollo territorial y escasas posibilidades de nuevos desarrollos que puedan revertir esta situación.

e. Se generan menores recursos para la región debido a la exención de contribuciones en los terrenos fiscales.

El Norte Grande se encuentra en desventaja respecto del resto del país ya que no recibe ingresos por impuesto territorial de gran parte de la zona, que es de propiedad fiscal. Este impuesto es un impuesto local que representa un aporte directo a la región.

Los dos argumentos que se esgrimen para justificar la propiedad fiscal del suelo en el Norte Grande y los complejos e ineficientes mecanismos para su enajenación, que son la especulación y la existencia de fallas en el mercado del suelo, parecen no tener un sustento adecuado. Por un lado, la especulación es más bien un comportamiento que lleva a la eficiencia y no lo contrario. El tomar medidas para evitar la especulación sería obligar a un comportamiento miope, sin consideraciones de largo plazo, en un

mercado donde justamente las inversiones son de largo plazo, lo que llevaría a evidentes ineficiencias. Por otro lado, la existencia de fallas en el mercado del suelo, que sin duda existen, no justifica la propiedad fiscal de este bien, sino que hace patente la necesidad de una regulación que corrija estas fallas. De hecho nuestro país cuenta con una regulación⁸ que si bien tiene una serie de problemas, permite manejar dichas fallas del mercado. No existe razón alguna para que en el Norte Grande la regulación territorial sea distinta de la del resto del país.

III. Propuesta de un mecanismo más eficiente de traspaso de suelo fiscal: Subasta pública

Considerando los problemas que conlleva la propiedad fiscal del suelo, sumados a los deficientes mecanismo de traspaso existentes, se concluye que se requieren alternativas más expeditas y eficientes para la enajenación de terrenos.

En la literatura se distinguen básicamente tres mecanismos de traspaso de recursos del Estado hacia manos privadas: proceso administrativo, lotería o colonización y subasta pública.

El *proceso administrativo* se refiere a que tanto la definición de los términos del traspaso como la fijación del precio, persona o empresa a la que se hace el traspaso, etc., se establecen a través de un proceso que involucra esencialmente decisiones de funcionarios del organismo estatal correspondiente o de personas que se asignan para esta función. Éste es un mecanismo que se ha aplicado tradicionalmente a nivel mundial en el traspaso de bienes del Estado en distintas áreas y es el que aplica mayormente el MBN para el traspaso del recurso suelo en nuestro país.

⁸ Instrumentos de planificación territorial enmarcados en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y en la Ley de Bases del Medio Ambiente.

El gran problema de este mecanismo es la lentitud, por lo que muchos bienes quedan por largos períodos sin concretar su traspaso, lo que implica una serie de costos tanto para el Estado como para los privados interesados. Por otro lado, no necesariamente se maximizan los ingresos del Estado por el traspaso, ya que difícilmente se determinará, a través de un proceso administrativo, el máximo precio que está dispuesto a pagar el mejor postor.

Un segundo mecanismo que se ha utilizado es la llamada *lotería o colonización*, como se denominó tradicionalmente en nuestro país (ver Recuadro 2), que se refiere a la asignación aleatoria del

recurso entre los postulantes. Se puede tratar de un grupo objetivo elegido por el Estado, como por ejemplo los trabajadores de una empresa que se quiere traspasar a manos privadas, personas de bajos recursos, personas pertenecientes a una etnia específica, e incluso todos los habitantes de un país.

La gran ventaja de las loterías es su rapidez para traspasar los recursos. Sin embargo, presentan fundamentalmente un problema redistributivo, debido a que el grupo beneficiado posteriormente puede vender el suelo que le fue asignado a precio cero, en altas sumas de dinero, por lo que se le daría un beneficio económico que en rigor correspondería a todos los habitantes del país.

Recuadro 2: La colonización en Chile

Al estudiar mecanismos eficientes de traspaso de suelo fiscal a manos privadas, es interesante preguntarse cómo se efectuó el traspaso del suelo en el resto del país, en las zonas que están hoy más desarrolladas en cuanto a su uso y aprovechamiento.

Si tomamos una perspectiva histórica podemos constatar que en la época de la conquista española, parte importante de los terrenos de la zona central (IV a VIII Región principalmente) fue entregada gratuitamente a los españoles que participaron en la conquista, a través de las llamadas encomiendas. Éstas eran una retribución por los servicios prestados a la Corona. En cuanto a la zona sur de Chile (IX y X Región), la colonización se realizó a partir de 1850, bajo el gobierno de Manuel Montt, entregando terrenos a alemanes primero y luego en 1890 a suizos que estaban dispuestos a asumir el riesgo de desarrollar esos, en ese entonces, inhóspitos lugares. En estos casos se les entregaba suelo y además semillas y herramientas para la explotación agrícola, como incentivo para que tomaran el gran riesgo que implicaba ese desarrollo. En línea con las ideas planteadas en este documento, se puede observar que estas zonas presentan un desarrollo evidentemente mayor que el de las zonas extremas, que no se enajenaron.

En el caso del Norte Grande, este traspaso expedito de terrenos no se dio y sólo se tiene el caso puntual de la llegada de los italianos, a partir de 1850, a la Cuarta Región mayormente, y de la comunidad croata, a partir de 1880, a Antofagasta, asociado al desarrollo del salitre. Sin embargo en estos casos, a diferencia de la colonización del centro-sur, no se traspasaba terreno como incentivo para asumir el riesgo involucrado en los desarrollos.

Como se desprende de la evidencia histórica, la colonización fue una manera muy expedita de enajenar el suelo y generar un mercado de suelo que permitió e incentivó el desarrollo. Por ello se hace necesaria la búsqueda de mecanismos actuales que permitan el traspaso eficiente de terrenos del fisco a los privados, fundamentalmente en las zonas extremas, que no se beneficiaron de esa colonización.

A causa de los problemas de los dos sistemas de traspaso anteriormente explicados, se ha hecho cada vez más usual el uso de la *subasta pública* como mecanismo alternativo. En ella, el suelo se asigna a quien esté dispuesto a pagar el precio más alto y este máximo precio es el precio de equilibrio del mercado⁹. Esto se debe a que como cada terreno es un bien único –no hay dos terrenos iguales–, no se puede entender la formación del precio de suelo y la definición de su uso como la simple intersección de la oferta y la demanda, como ocurre en los mercados tradicionales.

Las ventajas de una subasta bien hecha respecto a las alternativas anteriores son la reducción del tiempo de traspaso del recurso suelo con respecto al proceso administrativo y la maximización de los recursos del Estado en el traspaso, de manera de reducir los posibles problemas redistributivos que tendría una lotería.¹⁰

El diseño de una subasta no es una tarea fácil, ya que además de cuidar que ésta sea factible de realizar en un tiempo razonable y que se maximicen los recursos del Estado, debe ser flexible para que se puedan hacer las agregaciones óptimas de terrenos, es decir, que los participantes puedan adjudicarse paquetes de terrenos según su conveniencia. Finalmente, las subastas deben

además evitar el exceso de concentración de la propiedad para que haya competencia en el mercado del suelo y no se produzca monopolización.¹¹

Para lograr estas condiciones se deben responder las siguientes preguntas respecto al diseño específico de la subasta:

a. ¿Qué tipo de subasta se hará?

Las subastas se pueden resumir en dos tipos, cada uno con dos subtipos:

Subasta abierta:

- *Tipo inglesa:* abiertamente se hacen ofertas por el bien y se lo adjudica el mejor postor (corresponde a la clásica subasta de cuadros);
- *Tipo holandesa:* abiertamente se hacen ofertas por el bien, pero, a diferencia de la inglesa, se parte de un nivel máximo y desde ahí se van disminuyendo las ofertas.

Subasta de sobre cerrado:

- *Primer precio:* cada postor hace una oferta que es desconocida por el resto (en un sobre cerrado) y se adjudica el bien al mejor postor al precio que éste ofreció;

9 Fujita, M., 1989. *Urban economic theory*. Land use and city size. Cambridge, New York and Melbourne: Cambridge University Press.

¹⁰ En términos generales, la discusión de a quién se le asigna el suelo no conlleva un problema de eficiencia, ya que si fue asignado a alguien que no le dará el uso más rentable, éste lo venderá a aquel que esté dispuesto a pagar más y que es en definitiva quien le dará el uso más rentable. El problema fundamental relacionado con la asignación original es el de redistribución. Por eso, el mejor mecanismo es el que maximiza los ingresos del Estado, para que la asignación no beneficie a ciertos individuos en particular, sino que a todos los habitantes del país, a través de la redistribución que el Estado haga de estos recursos.

¹¹ La monopolización se refiere a casos extremos, como sería que toda la propiedad del suelo en torno a una ciudad quede en manos de un único propietario. Sin embargo, el caso de la totalidad de una playa en el borde costero no representa necesariamente una monopolización, ya que compete con otras playas del borde costero. De hecho en este caso puede ser esencial contar con la totalidad de la playa para asumir el riesgo de una inversión turística en ella. Además se ha demostrado que terrenos de alta demanda y alto valor se fraccionan naturalmente y quedan en manos de muchos propietarios. Por el contrario, terrenos de muy baja demanda y bajo valor quedan generalmente en manos de un único propietario y a medida que aumentan su demanda y valor esos terrenos comienzan a fraccionarse.

- *Segundo precio:* cada postor hace una oferta que es desconocida por el resto (en un sobre cerrado) y se adjudica el bien al mejor postor, pero, a diferencia de la anterior, el ganador paga el precio del segundo mejor postor.

La ventaja principal de una subasta abierta (en relación a una subasta cerrada) es que los participantes obtienen mayor información ya que van conociendo las ofertas de los otros participantes. Esto reduce la incertidumbre respecto al valor real del bien que se está subastando y aumenta por lo tanto la disposición a pagar de los distintos participantes. En términos generales, el gobierno obtendrá una mayor recaudación si proporciona mayor información. Por otro lado, la mayor desventaja de una subasta abierta es la posibilidad de colusión entre los participantes, especialmente cuando éstos son pocos.

Una solución intermedia, que permite aprovechar las ventajas de la subasta abierta, pero evitando el problema de la colusión, es realizar *múltiples rondas de subastas cerradas*, anunciando la mejor oferta después de cada ronda.¹² El proceso termina cuando ya no se presentan ofertas mejores.

Este mecanismo permite al gobierno un mayor control en la información que entrega. Por ejemplo, puede entregar la información del valor de la mejor oferta, pero reservarse la identidad de quien la realizó, limitando de esta forma las posibilidades de colusión.

b. ¿Se realizará una oferta secuencial o simultánea?

Una oferta secuencial se refiere a que los distintos bienes, en este caso los terrenos, se van ofreciendo y asignando uno a la vez. En

cambio en una oferta simultánea todos los terrenos se subastan en forma paralela.

La ventaja fundamental de realizar una oferta secuencial es su simplicidad administrativa. Sin embargo, presenta dos grandes desventajas. La primera es que limita la posibilidad de agregación de terrenos, ya que quien se adjudica un terreno no necesariamente se podrá adjudicar las subastas de terrenos siguientes, para formar la agregación. De esta forma el participante puede perder interés por el terreno que originalmente subastó, sin la posibilidad de volver atrás y readecuar su estrategia. La segunda desventaja es que existe la posibilidad de que se realicen ofertas predatorias, es decir, un participante puede aumentar mucho el precio de los primeros terrenos que se ofertan, con el objetivo de que quienes se los adjudicaron no puedan participar en las últimas subastas.

En este sentido, la *oferta simultánea* presenta tres grandes ventajas con respecto a la secuencial:

- Permite a los participantes sacar ventaja de informaciones relevantes reveladas durante el proceso, para poder ajustar sus distintas posturas, lo cual reduce la incertidumbre y aumenta por lo tanto la disposición a pagar.
- Permite flexibilidad para la agregación de terrenos.
- Su simetría impide precios predatorios, porque los participantes pueden corregir sus posturas de acuerdo a como va evolucionando la totalidad de las subastas de terrenos, ya que ninguna subasta se cierra antes que las otras.

El gran desafío de una oferta simultánea es lograr su correcto funcionamiento, en el sentido que se termine la subasta en un tiempo razonable, se cierren las ofertas por los distintos bienes realmente de manera simultánea para permitir la agregación y

¹² En este caso es fundamental el establecimiento de un incremento mínimo, para que la subasta termine en un tiempo razonable.

que sea lo suficientemente simple, de manera de ser entendible por todos los participantes.

IV. Subasta pública para el Norte Grande

En el caso del Norte Grande, dadas la gran extensión y la diversidad de los terrenos de propiedad fiscal, se propone un diseño de subasta pública diferenciada según los terrenos ofertados sean catalogados como “el núcleo” o “el resto”.

a. El núcleo

El núcleo son aquellos terrenos que tienen más importancia y por lo tanto mayor demanda (borde costero y bordes e interiores de las ciudades). En ellos se pueden identificar sectores con un grado de interdependencia alto, lo que implica la elección de una subasta simultánea en cada uno de estos sectores. Lo anterior permite mayor información y flexibilidad en la agregación de terrenos, por tanto la disposición a pagar también sería mayor. Por otro lado, cuando no existen estas interdependencias no se justifica la mayor complejidad que implica una subasta simultánea y se pueden subastar de forma independiente o secuencial.

Para definir estos sectores de interdependencia con precisión se requiere un estudio detallado que arroje “paquetes subastables” en los cuales se realizarían *subastas cerradas de múltiples rondas y simultáneas*. Por ejemplo, se puede hacer una subasta de los terrenos relacionados a una ciudad específica y otra independiente de los terrenos del borde costero, con lo cual se facilitaría el trabajo del MBN y permitiría resolver las subastas en plazos razonables. Esto sin perjuicio de mantener cierto grado de continuidad en la subasta de los diferentes sectores.

Para que estas subastas simultáneas sean efectivas es fundamental el establecimiento de una regla de detención y la fijación de una

pena. Aunque se requeriría un estudio más profundo para determinar qué regla de detención y qué pena serían las más adecuadas, a continuación se adelantan algunas opciones.

Regla de detención

En la literatura se plantean básicamente dos posibles reglas de detención para las subastas simultáneas. Según la primera, se dejan las ofertas de todos los terrenos abiertas hasta que todos cierran, pero se reduce la posibilidad de que los oferentes mantengan eternamente abiertas las ofertas mediante la siguiente regla de actividad: los oferentes deben especificar por anticipado el número total de terrenos que quieren adjudicarse y pagar depósitos asociados a éstos. En cada ronda los oferentes deben ser activos en un número mínimo de licencias (una fracción predeterminada del total preanunciado por el oferente), lo que significa ser el postor con la oferta más alta o hacer una oferta que incremente por lo menos en el mínimo establecido la oferta del mejor postor.

La segunda regla de detención posible cierra cada proceso de oferta de cada terreno por separado a medida que cesan las ofertas por él, pero trata de asegurar que los procesos de oferta por todos los terrenos cierren aproximadamente al mismo tiempo, desacelerando el proceso de oferta a medida que las posturas se acercan a los precios finales. Esto se logra disminuyendo el incremento mínimo en cada proceso de oferta a medida que disminuyen los oferentes activos, de manera que cuando quedan sólo dos oferentes el precio aumenta lentamente.

Fijación de una pena

Determinar penas para aquellos que no hacen efectivas sus ofertas es fundamental. De lo contrario, las ofertas realizadas no serían creíbles y de ellas no se podría inferir la información necesaria para que el proceso logre maximizar los ingresos del gobierno.

Sin embargo, es esencial que la fijación de penas no restrinja la flexibilidad requerida para lograr la agregación óptima de terrenos, en el sentido de poder cambiar de planes y reestructurar las estrategias de agregación cuando el oferente lo considere necesario.

Una posibilidad sugerida en la literatura es que el oferente que es el mejor postor en un proceso de oferta y que desiste de su oferta, pague al gobierno la diferencia entre su postura y la segunda mejor postura.

b. El resto

El resto corresponde a terrenos menos atractivos y de menor demanda potencial, como podrían ser terrenos alejados de los centros poblados, básicamente el desierto. Dado el menor valor de estos terrenos y la baja interdependencia entre ellos, se propone la realización de *subastas cerradas de una vuelta, independientes entre sí*.

Otros aspectos relevantes en el diseño de una subasta en el Norte Grande son:

Primer o segundo precio

Tanto para *el núcleo* como para *el resto* habría que determinar si es más conveniente una subasta cerrada de primer o de segundo precio. El problema del primer precio es que el postor no dice su real valoración, sino que una menor. En cambio en la de segundo precio el postor dirá su real valoración, porque así se asegura obtener el terreno, pero sólo pagará el precio del segundo mejor postor. Sin embargo, el problema de esta última subasta es que, si las valoraciones son muy distintas, la recaudación final del Estado será baja. En el caso del Norte Grande, para los terrenos

que conforman *el resto* se recomienda una subasta cerrada de *segundo precio*, ya que es muy probable que las valoraciones por los terrenos no difieran radicalmente entre los participantes. Para el caso de los terrenos que conforman *el núcleo* se recomienda indagar previamente que tan distintas podrían ser las valoraciones y en base a ello definir un sistema de primer precio si las valoraciones son muy distintas o de segundo precio si las valoraciones son similares.

Frecuencia programada

Como es muy poco factible que todos los terrenos subastables sean dispuestos para subasta de una sola vez, es necesario que exista una frecuencia programada de subastas de terrenos, de igual forma como existe una frecuencia programada de llamados a postulación a subsidios habitacionales. De esta forma, por ejemplo, se podría programar un llamado a subasta de terrenos anualmente, tanto en *el núcleo* como en *el resto*, hasta que ya no queden más terrenos subastables.

Precio mínimo

La fijación de un precio mínimo, si se establece en el nivel adecuado, puede elevar la recaudación del gobierno en caso de que todos los postores excepto uno le den poco valor al terreno en oferta. Sin embargo, este efecto se pierde si la competencia por el terreno es alta, ya que la mayor recaudación se logrará simplemente por la competencia de los participantes.

En caso del Norte Grande se estima que en los terrenos *del núcleo* existirá una alta competencia, por lo cual se hace innecesaria la fijación de un precio mínimo. En *el resto*, en tanto, puede ser necesario un precio mínimo, pero debe cuidarse de no fijarlo en un valor demasiado elevado, ya que ello podría impedir en definitiva el traspaso de los terrenos.

Recuadro 3: Otros aspectos relevantes del mercado del suelo en el norte grande

Pertenencias mineras

En el caso de las pertenencias mineras, los privados tienen prioridad y propiedad de explotación del subsuelo y sobre éste sólo tienen derecho de uso de las vías de conexión e instalaciones procesadoras de la extracción. Es decir, no son realmente propietarios del suelo, sino que sólo lo ocupan.

En este sentido se produce un conflicto, ya que este sistema de seudopropiedad del subsuelo se traslapa con la propiedad privada o pública del suelo superficial. Tal es el caso que recientemente se ha generado en el ex aeropuerto Los Cerrillos, donde el Estado, propietario del suelo puede ver limitado el desarrollo del Proyecto Portal Bicentenario por la pertenencia minera de un particular. Así, se hace necesaria una legislación que coordine y genere los espacios de respeto que permitan la coexistencia de distintas actividades económicas.

Concesiones marítimas

En la costa aparece otra instancia de seudopropiedad, que es la figura de la concesión marítima, como playa, fondo marino, porción de mar, etc. En estos territorios, al igual que en las pertenencias mineras, también se permite una ocupación sin título de dominio.

En este caso el problema se presenta por la discrecionalidad para la asignación de estos terrenos por parte de la Subsecretaría de Marina, quien dispone del uso del mar, como superficie y fondo, así como también de una franja de restricción o protección de 80 metros desde la alta marea y asigna su uso a quien estime conveniente. Cabe destacar que el ancho de la franja es rígido, pese a lo heterogéneo de nuestro litoral marítimo.

En consecuencia, en este extenso territorio aparecen varios actores con conflictos entre sí: el Estado dueño de la franja, la Subsecretaría de Marina que autoriza la concesión marítima, el concesionario y los dueños de los terrenos colindantes con esta franja.

Ley Indígena

Entre otros aspectos, la Ley Indígena (Ley 19.253) intenta proteger las tierras indígenas. Para ello, en su artículo 13 establece que estas tierras no podrán ser enajenadas, embargadas, gravadas ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas de una misma etnia. Igualmente se prohíbe que las tierras de comunidades indígenas sean arrendadas, dadas en comodato o cedidas a terceros en uso, goce o administración. Las personas naturales sí pueden hacerlo pero por un plazo no superior a 5 años.

En el enfoque de este estudio, el problema se presenta por la subjetividad en la determinación de los terrenos que se calificarían como tierra indígena. El artículo 12 de la mencionada ley señala que son tierras indígenas aquellas que las personas o comunidades indígenas actualmente ocupan en propiedad o posesión, aquellas que históricamente han ocupado, aquellas que a futuro se declaren pertenecientes a personas o comunidades indígenas y aquellas que estas personas o comunidades reciban a título gratuito por parte del Estado. Verificar

continuación Recuadro 3

el cumplimiento de algunas de estas condiciones no es tarea fácil y se presta para discrecionalidad y mal uso de la ley. Es así como grupos que están lejos de poder demostrar su condición de indígenas o del uso histórico de ciertas tierras, terminan adjudicándose su propiedad, en desmedro del desarrollo que se podría haber generado en ese lugar o incluso deteniendo proyectos en curso. Por estar prohibida la venta o arriendo de estas tierras, no se logrará el uso más eficiente de ellas, ya que quedan fuera del mercado del suelo.

En el caso del Norte Grande, situaciones como ésta se han experimentado con las comunidades Kolla, Diaguita, Aimara, entre otras, y con la cultura Huasco-Andina.

Pago completo al Estado y créditos otorgados por el sistema financiero

Es un hecho que el Estado como otorgante de crédito es ineficiente y mal ejecutor de sus deudores morosos, por el alto costo social y político que debe asumir ante cualquier medida punitiva que deba aplicar. En consecuencia, se sugiere que el Estado reciba el total del valor ofertado como condición para el perfeccionamiento de la transferencia, y que sea el sistema financiero el que otorgue los créditos a los adquirentes. Esto permitiría evitar competencia desleal por quienes obtienen un crédito del fisco, no pagan en los plazos convenidos y no son ejecutados oportunamente, generando con eso condiciones desiguales con los demás oferentes. En ningún caso se debe considerar revertir el proceso y que los terrenos vendidos sean devueltos al Estado, o que se transfieran con cláusulas que permitan a las partes dejar sin efecto lo que ya han convenido o con cláusulas restrictivas a su utilización como patrimonio (gravámenes).

Catastro

Previo a la implementación del proceso de subastas, se debe confeccionar un catastro actualizado y validado de todos los terrenos subastables, actualmente en manos del Estado, desagregados por comunas. El catastro debiera incluir, además, aquellas áreas

reservadas o asignadas por diferentes regímenes como el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas por el Estado (SNASPE), pertenencias mineras, instituciones armadas, parques nacionales, reservas patrimoniales, etc. Este catastro permitiría dimensionar y localizar inequívocamente aquellas áreas en poder del Estado y que podrían ser potencialmente subastables.¹³

Criterios de clasificación como núcleo o como resto

También se deben definir previamente los criterios de clasificación de un área como *núcleo* o como *resto*. Puesto que ambas calidades de terreno tendrían sistemas de subasta diferentes, es importante conocer con anticipación qué características condicionan que los terrenos sean sometidos a uno u otro sistema, para evitar en el futuro cambios arbitrarios de clasificación que distorsionarían artificialmente el proceso.

Conclusiones

Conviene insistir que una causa importante de la baja calidad de vida y consecuente falta de arraigo en la zona norte de nuestro país tiene

¹³ El MBN actualmente se encuentra realizando dicho catastro para las tres primeras regiones de nuestro país

relación con la gran cantidad de suelo que es de propiedad fiscal y los complejos e ineficientes mecanismos de traspaso de estos terrenos a manos privadas. Este hecho distorsiona, retrasa o anula las inversiones, debido a la restricción artificial que introduce en la oferta de suelo y a la incertidumbre adicional que le inyecta al proceso de desarrollo.

Para abordar este problema es fundamental la búsqueda de mecanismos eficientes que permitan el traspaso de los terrenos del Norte Grande a manos privadas. Para ello se propone un mecanismo de subasta pública del tipo *subastas cerradas de múltiples rondas y simultáneas* para el caso del territorio definido como *núcleo*, y *subastas cerradas de una vuelta e independientes* para *el resto* de los terrenos.¹⁴ Las principales

¹⁴ Recuérdese que *el núcleo* se refiere a aquellos terreno de alto valor y alta demanda potencial, que corresponden fundamentalmente a los terrenos del borde costero y de los bordes e interiores de las ciudades. Por otro lado, *el resto* de los terrenos corresponde a aquellos más lejanos, básicamente desierto, con menor valor y menor demanda potencial.

ventajas de los mecanismos propuestos son la rapidez para traspasar el suelo a manos privadas y la maximización de los recursos para el fisco.

De esta forma, el fisco se vería beneficiado no sólo por incrementar sus recursos por la enajenación eficiente del suelo, sino que además por la obtención de recursos a través del pago del impuesto territorial de los terrenos enajenados. Este último ingreso tiene además la ventaja de ir, aunque sea en parte, directamente a la región.

Pero sin duda la gran ganancia del sistema propuesto sería el lograr un mercado de suelo más dinámico en el Norte Grande, acorde con el desarrollo actual y equivalente al que se tiene en el resto del territorio nacional.¹⁵

¹⁵ No obstante las ventajas comentadas del mecanismo de subasta pública para traspasar terrenos fiscales a manos privadas, en algunos casos particulares, de zonas productivas consolidadas, es posible pensar también en un sistema de alianza público-privada para potenciar el desarrollo de inversiones.

FUNDAMENTA es una publicación de la Cámara Chilena de la Construcción A.G.,
que busca desarrollar temas vinculados directa o indirectamente al sector, con el propósito de contribuir al debate sobre
crecimiento y desarrollo del país. Se autoriza su reproducción total o parcial siempre que se cite expresamente la fuente.

Para acceder a FUNDAMENTA y a los estudios de la Cámara Chilena de la Construcción A.G.
por Internet, conéctese a: **www.camaraconstruccion.cl**

Director responsable: Felipe Morandé L.

ISSN 0718-3240

m a y o 2 0 0 6