

## **EL SUELO FISCAL, INHIBIDOR Y DISTORSIONADOR DE INVERSIONES**

### **PROPUESTA DE MECANISMOS DE ENAJENACIÓN MÁS EFICIENTES**

Este documento fue elaborado, en representación de la Cámara Chilena de la Construcción, por un grupo de trabajo compuesto por socios de las Delegaciones Regionales de Arica, Iquique, Antofagasta, El Loa y Copiapó<sup>1</sup>, en conjunto con las profesionales de la Gerencia de Estudios, Pilar Giménez y Alexandra Petermann.

#### **Resumen**

*Aunque son varias las causas que explican el menor desarrollo urbano que se produce en el Norte Grande de Chile, una de las más relevante es la gran cantidad de suelo que es de propiedad fiscal. Este hecho distorsiona, retrasa o anula las inversiones, debido a la restricción artificial que establece en la oferta de suelo y a la incertidumbre adicional que le inyecta al proceso de desarrollo. Para eliminar, al menos en parte, las restricciones que impiden al Norte Grande desarrollarse en forma similar al resto del país, es necesario el traspaso de los terrenos fiscales a manos privadas. Para ello se propone un mecanismo de subasta pública del tipo "subastas cerradas de múltiples rondas y simultáneas" para terrenos de alto valor y alta demanda y del tipo "subastas cerradas de una vuelta e independientes" para los terrenos más lejanos con menor valor y menor demanda potencial. Las ventajas de estos mecanismos son la rapidez para traspasar el suelo a manos privadas y la maximización de los recursos para el Fisco, con lo cual se logra un mercado de suelo más dinámico en el Norte Grande, que posibilita nuevas inversiones.*

*JEL Classification: H3, O1, O2, RO*

*Keywords: Fiscal Policy, Federal and State Land Ownership, Public Land Auction.*

*La publicación de los Documentos de Trabajo no esta sujeta a la aprobación previa de la Mesa Directiva de la Cámara Chilena de la Construcción. Tanto el contenido de los Documentos de Trabajo, como también el análisis y conclusiones que de ellos se deriven, son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente la opinión de la Cámara Chilena de la Construcción o sus Directivos.*

---

<sup>1</sup> Especialmente se agradece las contribuciones de los Señores Patricio Bottai, Domingo Bustos, Alberto Calvo, Ivo Depetris, Juan Garrido, Fernando Peñaloza, Jorge Pantoja, Víctor Realini, Emile Ugarte y Alex Zepeda.

## CONTENIDOS

	<b>PÁGINA</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	3
<b>Capítulo 1: Antecedentes</b>	5
<b>Capítulo 2: Introducción</b>	7
<b>Capítulo 3: Problemas asociados a la propiedad fiscal del suelo en el Norte Grande</b>	8
3.1    Mecanismos de traspaso del suelo fiscal y sus problemas asociados	
3.2    Consecuencias de la propiedad fiscal del suelo en el Norte Grande	
3.3    Argumentos para justificar los complejos e ineficientes mecanismos de traspaso de terrenos fiscales	
3.4    Otros aspectos relevantes del mercado del suelo en el Norte Grande	
<b>Capítulo 4: Propuesta de un mecanismo más eficiente de traspaso de suelo fiscal en el Norte Grande: Subasta Pública</b>	23
4.1.    ¿Qué tipo de subasta se utilizará?	
4.2.    ¿Se realizará una oferta secuencial o simultánea?	
4.3.    ¿Es necesario establecer penas para los oferentes que no hacen efectivas sus ofertas?	
4.4.    ¿Se debe imponer un precio mínimo?	
<b>Capítulo 5: Características fundamentales para una subasta efectiva en el caso del traspaso de terrenos del Fisco a los privados en el Norte Grande</b>	32
5.1.    El núcleo	
5.2.    El resto de los terrenos	
5.3.    Frecuencia programada	
5.4.    Pago completo al Estado y créditos otorgados por el sistema financiero	
5.5.    Condiciones previas	
<b>CONCLUSIONES</b>	36
<b>REFERENCIAS</b>	39
<b>ANEXOS</b>	40
ANEXO 1:    Observaciones particulares para el caso de la Segunda Región. Comentarios de la Delegación de Antofagasta de la CChC	
ANEXO 2:    Ocupación irregular del borde costero	
ANEXO 3:    Registro fotográfico de ocupación irregular del borde costero	

## **EL SUELO FISCAL, INHIBIDOR Y DISTORSIONADOR DE INVERSIONES**

### **PROPUESTA DE MECANISMOS DE ENAJENACIÓN MÁS EFICIENTES**

#### **RESUMEN EJECUTIVO**

Es un hecho que en el Norte Grande de Chile existen restricciones al desarrollo urbano. Es así como en un estudio realizado por Cámara Chilena de la Construcción el año 2004<sup>2</sup>, se evidenció que las ciudades de las regiones de Tarapacá y Antofagasta son más pequeñas en cuanto a extensión que ciudades localizadas en otras regiones para un mismo nivel de población, y que, ante un crecimiento de igual magnitud en la población, la extensión de las ciudades del Norte Grande crecen en cuanto a extensión 6% menos que lo que lo harían ciudades ubicadas en otras regiones del país.

Aunque son varias las causas que explican este fenómeno, la más relevante parece ser la gran cantidad de suelo que es de propiedad fiscal. Este hecho distorsiona, retrasa o anula las inversiones, debido a la restricción artificial que establece en la oferta de suelo y a la incertidumbre adicional que le inyecta al proceso de desarrollo. Por otro lado, incentiva los asentamientos ilegales, los que conllevan una baja calidad en el desarrollo urbano, y desincentivan por lo tanto otras inversiones de mayor calidad. Además, el hecho que el Fisco esté exento en gran medida del impuesto territorial, impuesto local que representa un aporte directo a la región, implica que la Zona del Norte Grande se encuentra en desventaja respecto a otras zonas del país ya que no recibe ingresos por este concepto.

Los dos argumentos que se utilizan 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 no tienen un sustento adecuado. Por un lado, la especulación es un comportamiento que lleva más bien a la eficiencia en el mercado de suelo y no lo contrario. De hecho, especialmente en este mercado, donde las inversiones son de largo plazo, las consideraciones de largo plazo de los individuos son necesarias para lograr la eficiencia en dicho mercado. Por otro lado, la existencia de fallas en el mercado de suelo, que evidentemente existen, no justifica la propiedad fiscal de éste. Más bien

---

<sup>2</sup> Pardo y Petermann (2004).

para ello se requiere de una regulación que corrija estas fallas, tal como la que se aplica en Chile a través de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y los Planos Reguladores. No existe razón para que en el Norte Grande la regulación territorial sea distinta a la del resto del país.

De esta forma, para eliminar, al menos en parte, las restricciones que impiden al Norte Grande desarrollarse en forma similar al resto del país, es necesario el traspaso de los terrenos fiscales a manos privadas. Para ello se propone un mecanismo de subasta pública diferenciado en dos tipos dependiendo si se trata de terrenos de alto valor y alta demanda potencial como terrenos de borde costero y bordes e interiores de las ciudades (*el núcleo*), o los que corresponden a terrenos más lejanos, básicamente desierto, con menor valor y menor demanda potencial (*el resto*). Para los primeros se propone una *subastas cerradas de múltiples rondas y simultáneas* y para los segundos una *subastas cerradas de una vuelta e independientes*.

No obstante lo anterior, en algunos casos particulares donde se ha consolidado una gran actividad productiva como la minera o portuaria (el caso de la segunda región), también se puede implementar un sistema de alianza público-privada para potenciar el desarrollo de inversiones tanto de la actividad principal como de los usos complementarios a ésta.

Las principales ventajas de los mecanismos propuestos son la rapidez para traspasar el suelo a manos privadas y la maximización de los recursos para el Fisco. Así, el Fisco se vería beneficiado no sólo por incrementar sus recursos producto de este sistema más eficiente de enajenación de 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, lo que le permitiría a ésta no estar en desventaja respecto al resto del país.

En definitiva, con estas propuestas se lograr un mercado de suelo más dinámico en el Norte Grande, lo cual permitiría atraer nuevas inversiones y lograr así un mayor desarrollo de la región y del país.

## **CAPÍTULO 1**

### **Antecedentes**

En noviembre del año 2001 y en el contexto de la Agenda Pro-Crecimiento presentada por la Sociedad de Fomento Fabril al Gobierno de la República, la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) propuso, como una medida paralela tendiente a impulsar el desarrollo de la macro región de la zona norte del país, diseñar un programa de acción destinado a aprovechar en forma eficaz el potencial contenido en las propiedades fiscales existentes en las regiones de Tarapacá, Antofagasta y Atacama.

La premisa en que se fundamentó esta propuesta es la de considerar que la iniciativa privada, adecuadamente encauzada, puede obtener un interesante rendimiento económico del recurso suelo disponible en dichas regiones, hasta ahora muy desaprovechado.

Esto es factible y viable en la actualidad gracias a la gran inversión efectuada en los últimos diez años en el Sistema Eléctrico Interconectado del Norte Grande, con ostensibles bajas del costo energético, al desarrollo aeroportuario y portuario logrado en el mismo período, así como a las posibilidades de explotación de nuevos recursos hídricos en las tres primeras regiones del país.

La suma de dichos factores, agregada a la disponibilidad de miles de hectáreas puede configurar una poderosa palanca de progreso regional y nacional.

En una primera etapa, FASE I, se realizó un estudio que se denominó “OPORTUNIDADES EN EL DESIERTO” en el cual se recopilaron datos de diversas fuentes, que permitieron disponer de un marco de referencia de la situación actual de la macro región norte. Este esfuerzo fue significativo, toda vez que la información, en la mayoría de los casos, no se encuentra fácilmente a disposición de los agentes locales, quienes son sus principales usuarios.

Esta primera etapa, concluyó con la elaboración de un informe, el que identificó siete factores estratégicos que deben ser abordados para posibilitar un desarrollo sostenido de la macro región norte, los cuales son detallados en ese documento, presentándose algunas recomendaciones para establecerlos como palancas de desarrollo.

Por otra parte, se señalaron aquellos sectores de la economía que, considerando la disponibilidad de los factores estratégicos de desarrollo señalados, presentarían un mayor potencial de crecimiento y dinamismo.

Esta FASE I fue desarrollada con activa participación de las regiones directamente involucradas y con la colaboración de la oficina central de la CChC, a través de un Consejero Nacional Delegado y de la Gerencia de Estudios.

En una segunda etapa, FASE II, la Gerencia de Estudios aborda uno de esos siete factores: EL SUELO, y lo analiza desde una perspectiva principalmente económica, cuyos resultados se exponen el Consejo Zonal Norte 2004 en Calama.

De este segundo informe, que se denominó “RESTRICCIONES AL CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES DEL NORTE GRANDE. Análisis y Propuestas”, se ratifica la visión del primer informe, en el sentido que uno de los factores claves que inhiben el desarrollo del Norte Grande, es el comportamiento poco activo e irregular del mercado del suelo, originado principalmente por factores naturales –conformación geo-morfológica–, regulatorios –planos reguladores restrictivos, ineficaces u obsoletos– y políticos –manejo del sistema de transferencia del suelo por parte del Fisco, su principal propietario–. El informe incursiona en proponer dos frentes de acción tendientes a corregir esta situación:

- Diseñar un mecanismo eficiente de traspaso de la propiedad fiscal a manos privadas y,
- Lograr una mayor flexibilización de los límites urbanos.

En esta tercera etapa, FASE III, la Gerencia de Estudios de la CChC, en conjunto con representantes de las Delegaciones de Arica, Iquique, Antofagasta, Calama y El Loa, aborda en profundidad el desarrollo de una propuesta de mecanismos eficientes de enajenación de suelos Fiscales, la cual se presenta a continuación.

## **CAPÍTULO 2**

### **Introducción**

Una reflexión que siempre ha estado presente en los habitantes del norte chileno, es el escaso arraigo que se logra de quienes van a habitarlo. La mayor parte de las personas o grupos familiares, llegan a este árido territorio fundamentalmente por razones de trabajo, algunos pocos por salud, para luego retornar a sus lugares de origen. Incluso aquellos nacidos en dicho territorio buscan, por lo general, alternativas de educación superior fuera de la región, luego de lo cual no regresan, quedándose en los lugares de enseñanza o instalándose en zonas distintas con más ventajas comparativas.

Este fenómeno de la falta de arraigo va ligado estrechamente a la calidad de vida que ofrece el territorio y que, sin duda, en el Norte Grande presenta niveles deficientes que no hacen atractiva la opción de vivir en él. En este sentido, gran parte de las inversiones, se ejecutan en base a estándares muy bajos, casi precarios, con carácter provisorio, y en muchos casos no se realizan. Este hecho es un círculo vicioso que contribuye a deteriorar aún más la imagen y calidad de vida en este territorio.

El presente trabajo tiene principalmente dos objetivos. El primero se refiere a mostrar que una causa importante de la baja calidad de vida y consecuente falta de arraigo en la zona norte de nuestro país tiene relación con la gran cantidad de suelo que es de propiedad fiscal. Este hecho distorsiona, retrasa o anula las inversiones, debido a la restricción artificial que establece en la oferta de suelo y a la incertidumbre adicional que le inyecta al proceso de desarrollo.

El segundo objetivo se refiere a proponer alternativas para dar solución al problema anteriormente identificado, y así eliminar la desventaja artificial (en el sentido que no se debe a características naturales del sector, sino que es producto de distorsiones específicamente al mercado del suelo) que tiene actualmente la zona norte respecto al resto del país.

Es importante destacar que la existencia de restricciones al desarrollo urbano en el Norte Grande respecto al resto del país no es una mera percepción, sino que existe evidencia concreta al respecto. Específicamente, como se muestra en Pardo y Petermann (2004), las ciudades de las regiones de Tarapacá y Antofagasta son más pequeñas en cuanto a extensión

que ciudades localizadas en otras regiones para un mismo nivel de población, y que, ante un crecimiento de igual magnitud en la población, la extensión de las ciudades del Norte Grande crecen en cuanto a extensión 6% menos que lo que lo harían ciudades ubicadas en otras regiones del país. Si bien es cierto, las causas de estas restricciones pueden ser muchas, como se identificó en ese estudio, la idea del presente trabajo es profundizar en aquella causa que aparece como la más relevante; la propiedad de un porcentaje importante del suelo en el Norte Grande por parte del Fisco.

### **CAPÍTULO 3**

#### **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 la superficie regional, fundamentada en inscripciones globales<sup>3</sup>. 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.

#### **3.1. Mecanismos de traspaso del suelo fiscal y sus problemas asociados**

Si bien existe una serie de entidades fiscales que tienen propiedad sobre el suelo en el Norte Grande (SNASPE, Serviu, Ejército, Municipios, etc.) uno fundamental es el MBN. Este ministerio tiene bajo su responsabilidad conocer, valorar, manejar, gestionar y administrar el patrimonio fiscal. Así, el DL 1.939 de 1977 y sus posteriores modificaciones establecen las disposiciones por las cuales este Ministerio puede realizar transferencia de parte de la propiedad fiscal mediante:

- Venta directa o a través de subasta pública o privada. El precio de venta de los bienes fiscales no podrá ser inferior a su valor comercial, que será fijado por una Comisión

---

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

Especial de Enajenaciones, previa tasación que deberá practicar la Dirección de Tierras y Bienes Nacionales (arts. 83, 84, 85 y 86, DL 1.939).

- Transferencia gratuita a particulares según condición socioeconómica en el marco de planes nacionales o regionales del Ministerio (art. 87 y siguientes, del Párrafo II del DL 1.939).
- Adicionalmente, y sin involucrar cambio de dominio, está la entrega temporal del derecho a uso y goce, a través de la concesión a título oneroso (arts. 61 y 62 del DL 1.939).

En la práctica, este Ministerio 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, a fin de brindar una solución integral de propiedad de sitio y vivienda. Este sistema genera una serie de graves problemas que se detallan a continuación:

- Si bien es cierto, la focalización de estos programas es bastante buena en el sentido de beneficiar a la población de menores ingresos, debido a que la ley dispone que los potenciales beneficiarios deben tener antecedentes socioeconómicos justificados o corresponder a casos contemplados en planes ministeriales nacionales o regionales, estos programas generan incentivos para ocupar terrenos (“tomas”) más que superar situaciones históricas de ocupación irregular de terrenos fiscales (Anexos 2 y 3<sup>4</sup>). Este es un hecho que se evidencia en la mayor parte de las ciudades del norte del país y que es la causa principal de la existencia de grandes áreas en deterioro en estas ciudades, con la consecuente reducción en la calidad de vida, falta de arraigo y abandono.
- Genera una competencia desleal con las personas que utilizan los programas regulares de subsidio a la vivienda.
- Genera una especie de competencia desleal también con los desarrolladores privados, puesto que el Estado puede desprenderse de macrolotes sin urbanizar, situación a la que el particular no puede acceder, puesto que le resultaría imposible inscribir ante el Conservador respectivo dicha propiedad y en su caso constituiría lo denominado “loteo

---

<sup>4</sup> En los Anexos 2 y 3 se muestra el caso de algunas de las tomas ilegales de terrenos en esta zona.

brujo”, siendo sancionado e infraccionado por ello. En este sentido, el Estado estaría cometiendo una infracción a la Ley General de Urbanismo y Construcciones al desarrollar “loteos brujos” o vender los denominados “terrenos netos”<sup>5</sup>.

- 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.
  - Lo anterior lleva a que muchas veces no se realice la infraestructura urbana necesaria con el consecuente deterioro de grandes áreas de las ciudades, disminuyendo la calidad de vida en éstas e incentivando el desarraigo y abandono de la zona norte.
- b. Vendiendo terrenos a precios bajo el valor de mercado, tanto a municipios de bajos ingresos para el desarrollo de equipamiento, como al SERVIU para desarrollos urbanos destinados a vivienda social, lo que también genera problemas. El primer caso puede tener cierta justificación desde el punto de vista de la eficiencia económica, ya que este equipamiento suele generar externalidades positivas para la población beneficiaria (escuelas, centros comunitarios, postas de salud municipales, entre otros).

Sin embargo, el segundo caso 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 sobre la población beneficiaria (elevados costos de transporte y segregación urbana). Además desincentiva la movilidad habitacional, ya que las viviendas usadas estarían en desventaja respecto a las nuevas, en el sentido que estas últimas contarían con subsidios implícitos relativos a precios de suelo bajo el valor de mercado.

Por último, en no pocas oportunidades, los terrenos transferidos por el MBN a entidades públicas para vivienda social son vendidos parcialmente, ó a veces en su totalidad, a

---

<sup>5</sup> La venta de “terrenos neto” consiste en la confección de un loteo en terrenos fiscales sin urbanizar, que luego se venden a privados previamente seleccionados y a valores subsidiados. La venta se realiza por el área neta de las manzanas donde se emplazarán los sitios. Ejemplo de ello son varios loteos en la Comuna de Alto Hospicio (loteo C.H. Tarapacá, Laguna Verde, Las Parcelas y Marín Norte Grande). Otra situación anómala es la “reserva de terrenos” en que el MBN mantiene terrenos como “no disponibles y reservados” por espacio de hasta 5 años, hasta que alguna entidad organizadora determinada por el MBN postula al Programa de Fondos Concursables del MINVU, se adjudica los subsidios, prepara los loteos, ejecuta las obras, y luego se les vende, a precio subsidiado, solo las áreas de terreno neto que ocupan los sitios de las viviendas, obstaculizando en todo este proceso el acceso a esos terrenos por parte de otras entidades que se desempeñan en el mismo ámbito.

particulares a valor comercial, convirtiendo al SERVIU en un agente inmobiliario del mercado del suelo (caso de la urbanización Laneri, al Norte de la ciudad de Arica).

- 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. Sin embargo este sistema presenta una serie de problemas:
- 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 sobre 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, aumentando su valor producto de las inversiones en él realizadas, lo que claramente desincentiva toda inversión.
  - Como la venta de los terrenos son condicionadas a la presentación y evaluación, por parte del MBN, de un proyecto técnico y económico –cuyos parámetros de evaluación no son explícitos– el MBN termina asumiendo un inadecuado rol de evaluador de proyectos. En este sentido se cuestiona las competencias técnicas del MBN para desarrollar esta labor; es acaso el MBN mejor evaluador técnico que los propios inversionistas inmobiliarios, ó mejor evaluador económico que el sistema financiero que financia los proyectos? Claramente no.
- 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 de enajenación son los siguientes:

- El MBN direcciona los desarrollos en los terrenos que oferta, jugando un innecesario rol de evaluador de proyectos que incide negativamente en el mecanismo de subasta pública que introduciría competencia en el acceso al suelo.
- 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, dado que tiene poca o ninguna consideración real de la demanda.
- Los resultados de este mecanismo de enajenación no han sido todo lo auspicioso 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.

### **3.2. Consecuencias de la propiedad fiscal del suelo en el Norte Grande**

#### **3.2.1. Inhibición de la inversión en todo el territorio**

La principal consecuencia de la propiedad fiscal de gran parte del territorio de las tres primeras regiones de Chile es la inhibición o retraso de las inversiones en toda esta zona (tanto en la zona urbana como rural y tanto en los terrenos de propiedad pública como privada). Esto principalmente por tres razones:

- a. *Restringe la oferta de suelo, generando una escasez artificial de este recurso y el consecuente aumento de su precio en todo el territorio, tanto en las zonas rurales como urbanas, encareciendo todo tipo de desarrollo.*

La restricción a la oferta de suelo se da fundamentalmente por los problemas identificados anteriormente en los mecanismos de traspaso. Estos son básicamente los siguientes:

- 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 transferencia de suelo.
  - El tiempo de espera relacionado a toda la tramitación es considerablemente alto, lo que disminuye la rentabilidad de los posibles desarrollos.
  - Dado el sistema actual, el costo para el Estado de dejar los terrenos sin desarrollo es cercano a cero, por lo que no tiene mayor incentivo de buscar mecanismos más expeditos para su enajenación<sup>6</sup>.
- b. *Genera incertidumbre respecto a la oferta de suelo, debido a la variabilidad relativa a las políticas en este ámbito, lo que incrementa la incertidumbre propia a 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 terrenos se dejen sin desarrollo es la *incertidumbre sobre el futuro* (Evans, 2004) junto con el *carácter irreversible de las inversiones*.

La construcción de edificaciones y el desarrollo de un terreno es normalmente tan costoso que es, en la práctica, irreversible. Actuar demasiado pronto puede resultar en un desarrollo que es menos rentable de lo que podría haber sido. Por eso que, a pesar de que existe un costo relacionado a la espera, el cual es el ingreso perdido por el no desarrollo, el dueño del terreno puede mantenerlo sin desarrollo esperando a que la incertidumbre se resuelva. Esta incertidumbre del retorno esperado puede ser respecto al vecindario o a la ciudad, e incluso acerca de la región o del país. Sólo cuando esa incertidumbre ha sido resuelta, cuando el dueño se siente seguro de cual es el mejor uso del suelo con cierta certidumbre, entonces se desarrolla el terreno.

---

<sup>6</sup> Por un lado, no tiene costos directos asociados al no desarrollo, ya que está exento de la sobre tasa de impuestos a los sitios eriazos (por estar exento de impuesto territorial). Por otro lado, dada la gran cantidad de terrenos en propiedad del Estado y la inexistencia de un catastro adecuado que identifique toda esta propiedad, es para éste muy difícil tener una idea clara del costo alternativo de estos terrenos en cuanto a posibles proyectos a desarrollar.

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”<sup>7</sup>.

Un ejemplo de desarrollo discontinuo natural se refiere a la retención de terrenos para la expansión futura de desarrollos realizados con anterioridad por parte de los privados. Por ejemplo, los dueños de fábricas pueden adquirir más suelo del necesario para el desarrollo original. Esto les permite contar con terreno si se expande la fábrica. De no hacer esto, adquirir los terrenos necesarios posteriormente puede ser prohibitivamente caro, debido a las inversiones irreversibles realizadas en éstos (como viviendas) e implicar el traslado de toda la operación, con el alto costo que esto traería consigo, debido también a las inversiones irreversibles de ésta.

Si se mantiene o no terreno para futuros desarrollos y qué cantidad se mantiene dependerá del precio de éste. En las primeras etapas del desarrollo urbano puede ser que se adquiera una gran cantidad de esta especie de “seguro”, dado que el suelo es muy barato. Sin embargo, a medida que aumenta el desarrollo y el suelo se hace más escaso, éste sube de precio y es probable que los dueños de la fábrica vendan el suelo no utilizado. Esto porque por un lado, el costo de este seguro aumentó y por otro, porque es probable que la incertidumbre respecto a la cantidad de terreno necesario para la fábrica ya se haya resuelto.

Esta incertidumbre que hemos identificado como natural al proceso de desarrollo puede verse incrementada por la incertidumbre de las políticas territoriales<sup>8</sup>. En general, normativas cambiantes o arbitrarias generan una incertidumbre adicional a la propia del desarrollo territorial y por lo tanto, dada la naturaleza irreversible de las inversiones que este implica, tienen como resultado un retraso o incluso el no desarrollo de ciertos terrenos<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Esta definición se establece en Petermann (2005).

<sup>8</sup> Ver Petermann (2005).

<sup>9</sup> En este sentido, acciones de gobierno que intentan incluso estimular el desarrollo de los terrenos pueden tener efectos contraproducentes. Como muestra Titman (1985), estas acciones pueden incluso llevar a una reducción de estos desarrollos, si la extensión y duración de estos programas es incierto.

En el ejemplo aquí planteado, la incertidumbre se refiere a la oferta de suelo. Para entender por qué esta incertidumbre puede retrasar o incluso anular el desarrollo de terrenos, veamos el caso de terrenos urbanos. En este caso, el aumento del precio del suelo producto de la restricción en su oferta (escasez artificial de suelo) implica que se hace rentable desarrollos de alta densidad. Sin embargo, puede ser que, ante la creciente demanda por suelo y la presión por tener más de este recuso, se elimine la restricción y en consecuencia se expanda la oferta de suelo. Esto implicaría que el retorno de los desarrollos de alta densidad realizados en los terrenos caiga y se haga más rentable desarrollos de menor densidad. Es por esto que arriesgarse a desarrollar estos terrenos, con inversiones irreversibles, dada la incertidumbre de la oferta real que se tendrá de suelo, no tiene sentido, por lo que muchos de ellos se mantendrán sin desarrollo. Como se explicó, normativas cambiantes y arbitrarias generan más incertidumbre y por lo tanto más terrenos no desarrollados<sup>10 11</sup>.

*c. Genera 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, por una parte, conllevan una disminución de la rentabilidad de los desarrollos por el costo de tiempo invertido en el proceso de tramitación y por los recursos que se dejan de percibir en dicho período. Por otra parte se produce además una pérdida de “oportunidad” de la inversión, que en algunos casos, ha derivado en el abandono de un desarrollo, ya sea porque durante el tiempo de espera han aparecido otros desarrollos similares, ó porque la evolución del mercado los ha dejado fuera de oportunidad. Puesto que resulta muy difícil “medir” los efectos de la inversión no realizada, este hecho parece no sensibilizar suficientemente a la autoridad.

---

<sup>10</sup> Es importante destacar que esta incertidumbre retrasa o anula el desarrollo de todo el territorio, no sólo el urbano, específicamente en aquellos casos donde el suelo es un recurso fundamental. Por ejemplo, en el caso de los terrenos agrícolas, se sabe que cada vez más la agricultura utiliza una serie de tecnologías que implican grandes inversiones irreversibles (como por ejemplo riego por goteo), por lo que incertidumbre respecto a la oferta de suelo retrasa o anula también las posibles inversiones en este caso.

<sup>11</sup> Es importante aclarar que en general los desarrollos que se ven afectados por la incertidumbre en la oferta de suelo son aquellos donde el suelo es un insumo importante. En este sentido, el desarrollo urbano se ve muy afectado con este tipo de incertidumbre.

*d. Incentiva los asentamientos ilegales, los 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 imposibilitan al Fisco a llevar un real control sobre sus propiedades. Es así como en muchas de ellas se generan asentamientos ilegales, los cuales son posteriormente regularizados, como se explicó con anterioridad.

Éstos conllevan una baja calidad en el desarrollo urbano, ya que se realizan al margen de la planificación y carecen de infraestructura urbana adecuada. Lo anterior genera una externalidad negativa en la zona, la que inhibe la realización de otros posibles desarrollos dentro de la ley. Esto genera un círculo vicioso, donde el resultado es una baja calidad general en el desarrollo territorial de la zona y poca presencia de nuevos desarrollos que puedan revertir esta situación.

El inhibir o retrasar las inversiones, dejando consecuentemente terrenos sin desarrollo, tiene un costo importante para el país, sobre todo si se considera que ese gran capital ha estado inmovilizado durante más de un siglo. De esta forma Chile ha desperdiciado la rentabilidad de éste, acarreando un retraso importante en el desarrollo del país y especialmente del Norte Grande. En este sentido, la experiencia de otros países ha demostrado con creces que el desierto NO es un capital improductivo, sino muy por el contrario. Solo se requiere una política clara y persistente que permita el desempeño de la iniciativa privada. La actual política de restricción del acceso al suelo, claramente no lo es.

### **3.2.2. Menores recursos para la región producto de la exención de contribuciones en los terrenos fiscales**

Como quedó en evidencia en las secciones anteriores, el mayor terrateniente del Norte Grande es el Fisco. Dado que éste está en la gran mayoría de los casos exento del impuesto territorial, impuesto local que representa un aporte directo a la región, la Zona del Norte Grande se encuentra en desventaja respecto a otras zonas del país ya que no recibe ingresos por este concepto.

### **3.3. Argumentos para justificar los complejos e ineficientes mecanismos de traspaso de terrenos fiscales**

#### **3.3.1. La especulación**

El principal argumento que se da para justificar estos complejos mecanismo de traspaso de suelo es la potencial especulación de los privados, en el sentido que los dueños de estos terrenos estarían esperando el momento más adecuado, en términos de retorno, para vender o realizar un desarrollo. Es decir, estos terrenos se podrían “dejar en engorda”.

La pregunta es si esto es un problema en sí. La especulación se da en distintos ámbitos económicos y no es exclusiva del mercado del suelo. Cada vez que un agente invierte en algo, ya sea en mercancías, valores o bienes, de manera que se compran a bajo precio y se mantienen sin producir esperando a que estos suban de precio para venderlos, se entiende que estaría especulando. La decisión de invertir ahí la toma el agente de acuerdo a sus propias expectativas y con la información con que éste cuenta en ese momento. Esto no tiene por qué ser algo negativo o generador de ineficiencias.

En el caso de los terrenos urbanos específicamente, muchas veces se tiende a confundir especulación con incertidumbre. Como se explicó anteriormente la principal razón que se ha dado en la literatura para que terrenos se dejen sin desarrollo es la incertidumbre sobre el futuro junto con el carácter irreversible de las inversiones. Parte de esta incertidumbre es inherente al proceso natural de desarrollo y es un problema tanto para los dueños de terrenos rurales vacantes, como para los dueños de terrenos eriazos dentro de las áreas urbanas.

La gran diferencia entre incertidumbre y especulación, es que en el caso de especulación los dueños de terrenos pueden elegir retrasar el desarrollo de éste, debido a sus expectativas sobre el futuro, incluso aunque tengan bastante certeza de éste e incluso cuando el futuro puede ser previsto con completa certeza. Quizás especialmente cuando el futuro es cierto. Por otro lado, la principal similitud de ambos conceptos es que es la naturaleza irreversible y de largo plazo de la inversión en desarrollos urbanos lo que lleva a postergar el desarrollo de éstos en ambos casos. Si bien ambos conceptos se pueden separar conceptualmente, en la práctica ambos son difíciles de distinguir.

Para entender cómo la certeza sobre el futuro puede generar especulación, veamos los siguientes ejemplos. Los dueños de un sitio pueden anticipar correctamente que el terreno que poseen puede ser desarrollado de manera rentable para vivienda en el momento presente. También pueden de manera correcta ver quizás que en diez años más, cuando toda el área que rodea su terreno se haya desarrollado, puede ser que el desarrollo sea aún más rentable si se realiza entonces un centro comercial. Claramente puede no ser rentable realizar hoy el desarrollo de viviendas y luego en diez años más demolerlas para realizar el centro comercial. Puede ser que la estrategia más rentable sea en ese caso mantener el terreno erizado por diez años hasta realizar el centro comercial.

Otro ejemplo, donde se hace evidente el hecho que la certeza sobre el futuro puede generar especulación, es el caso Inglés en cuanto a planificación de nuevos pueblos entre 1950-1960 (Evans 2004). En estos casos, se planeaba y dejaba terreno vacante, cercano al centro de la ciudad en los primeros años de vida de la ciudad. Esto era hecho así, de manera que el centro comercial pudiera ser expandido a medida que la población de la ciudad aumentaba. Así, cuando la población de la ciudad era pequeña, el centro comercial también era pequeño, pero estaba rodeado por un anillo de terrenos erizados después del cual se localizaba la vivienda. Si esto se hubiera realizado a través del mercado se hubiera llamado “especulación”. Sin embargo, en este caso fue realizado por el sector público y se denominó “planificación”. La especulación es por lo tanto una especie de planificación para el futuro. A pesar de que la “especulación” tiene un mal nombre y es vista generalmente como algo negativo, el ejemplo de la planificación de nuevos pueblos en el caso inglés muestra que la especulación no es mala per se, no más que la planificación es mala per se.

De hecho, si consideramos dos ejemplos dados por Ohls y Pines (1975)<sup>12</sup> en el ámbito urbano, relativos a que un patrón de crecimiento discontinuo (en el sentido que ciertos terrenos se dejen sin desarrollo) representaría eficiencia en la localización de recursos, podemos constatar que se tratan específicamente de casos de especulación, es decir, donde se prevé lo que sucederá en el futuro y se toman las decisiones considerando esa previsión.

Respecto al primer ejemplo, se muestra que en el contexto de la expansión de una ciudad que crece de manera acelerada, sería a veces eficiente saltarse, en las primeras etapas del desarrollo, terrenos localizados relativamente cercanos al centro, para construir viviendas de

---

<sup>12</sup> Ver Petermann, Alexandra (2005)

baja densidad en localizaciones suburbanas. Los terrenos que fueron saltados en las primeras etapas del desarrollo son posteriormente llenados por construcciones habitacionales de mayor densidad, en etapas más tardías del desarrollo, en las que la demanda por espacio en esos lugares justifica pagar los precios mayores de una localización más central, ya que permite aumentar la densidad.

Respecto al segundo ejemplo, se demuestra también, que bajo ciertas condiciones es eficiente saltarse temporalmente algunos terrenos urbanizables en las primeras etapas del desarrollo. Los terrenos vacantes son posteriormente llenados con desarrollo comercial, una vez que la población en el área ha crecido lo suficiente como para permitir una escala eficiente de operación para la actividad comercial (aprovechamiento de las economías de escala).

En ese sentido, la especulación sería más bien un comportamiento que llevaría a la eficiencia y no lo contrario. El tomar medidas para evitar la especulación sería obligar a tener un comportamiento miope, sin consideraciones de largo plazo, en un mercado donde justamente la inversiones son de largo plazo, lo que llevaría a evidentes ineficiencias.

Claramente el Estado no comparte esta idea y más bien percibe la especulación como algo negativo. Por ello, con su actual sistema de enajenación intenta controlarla. Sin embargo, en este intento lo que hace es producir mayor especulación aún. En primer término el Estado se ha convertido en el principal agente especulador del suelo al realizar transferencias gratuitas desde el MBN a otras entidades del Estado, para que luego éstas vendan los terrenos transferidos a valor comercial. Es decir, las instituciones del Estado obtienen el bien a un bajo precio para luego vender a un alto precio.

Por otra parte, cuando el Estado desea controlar la especulación de un bien, como en el caso de la divisa por ejemplo, lo que hace es aumentar la oferta para regular el precio, y así evitar la especulación. El Estado, principal propietario del bien suelo, en volumen suficiente como para controlar el precio, ha actuado exactamente en el sentido opuesto, manteniendo la oferta restringida, promoviendo la especulación y obteniendo mayores dividendos para sí por esta vía.

Como se fundamenta en el estudio, la especulación no es mala per se, no más que la planificación es mala per se, ¿por qué entonces el Estado no comparte su comportamiento especulativo con el sector privado?.

En este sentido el problema de fondo es la visión que tiene el Estado del recurso suelo, que lo concibe como un bien final (la rentabilidad por la venta de terrenos), y no como un bien intermedio, cuyo rol es posibilitar el desarrollo de sus regiones a través de la inversión la cual, dentro de la visión de un Estado subsidiario, le corresponde al sector privado.

### **3.3.2. Las Fallas en el mercado del suelo**

Otro argumento que se utiliza para justificar los complejos e ineficientes mecanismos de traspaso de los terrenos fiscales, es la existencia de fallas en el mercado del suelo. Sin embargo, esto no justifica que el suelo sea propiedad del Estado, lo que se requiere es regulación que corrija las fallas asociadas al mercado del suelo.

De hecho en Chile existe una regulación (Ley General de Urbanismo y Construcciones, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, Planes Reguladores Comunes y Planes Reguladores Intercomunales) que, si bien tiene una serie de problemas<sup>13</sup>, permite manejar dichas ineficiencias del mercado, tanto en los terrenos urbanos como en los rurales. En consecuencia, bastaría con que en los terrenos que se enajenen en el Norte Grande, se aplique la misma regulación que se aplica al resto de Chile. En este sentido el rol del Estado debería limitarse a la fiscalización del cumplimiento de la regulación territorial.

En línea con lo anterior, el Estado, en términos generales y en todos los sectores de nuestro país, ha ido evolucionando desde un Estado productor y empresario a un Estado subsidiario, en el sentido que ha traspasado al sector privado la administración de los recursos y el se ha

---

<sup>13</sup> Como se detalla en Morandé y Petermann (2004), las principales fallas asociadas al suelo son fundamentalmente dos: Bienes con características de bienes públicos (infraestructura urbana) y Externalidades (referentes básicamente a usos de suelo).

El principal problema de la infraestructura urbana (infraestructura vial, áreas verdes, servicios públicos como seguridad, etc.) es la no posibilidad de exclusión, vale decir que todos pueden hacer uso de él. Por ejemplo, en el caso de vialidad, es difícil introducir la tarificación vial para toda la vialidad, sobretodo aquella de escala intermedia. Como no se puede excluir a aquellos que no pagan por el uso del bien, no puede ser provisto de manera eficiente por el sector privado.

Con respecto a las externalidades, éstas se refieren en el ámbito urbano a aquella situación en que un agente, al momento de tomar una decisión de localización o de uso de suelo, no considera el efecto que tendrá su acción sobre el resto de los agentes que componen la ciudad. Por ejemplo, el establecimiento de las distintas actividades que ocurren en una ciudad provoca externalidades negativas, como: bloqueo de luz solar entre sitios colindantes, localización de actividades molestas en barrios residenciales, etc.

Es conocido que el mercado desregulado no lleva a una asignación eficiente de los recursos cuando existen bienes públicos y externalidades involucradas, por lo que se requiere de regulación para poder alcanzarla.

Junto con ello, el Estado tiene un rol fundamental que cumplir en cuanto a hacer accesible la información para que se produzcan las transacciones entre oferentes y demandantes. Es importante destacar que este es un problema importante en el mercado del suelo. De hecho esta es la razón de la existencia de los corredores de propiedades, que proveen justamente esta información.

limitado a la formulación y aplicación de un marco regulatorio para corregir las distorsiones que presenta el libre mercado en las distintas áreas.

Es así como muchos recursos que antiguamente eran propiedad del Estado y administrados por éste, han ido pasando paulatinamente a manos privadas, bajo distintos esquemas, de manera de lograr mayor eficiencia en la asignación de estos recursos. Este es el caso por ejemplo de las redes de servicios (agua potable, alcantarillado, electricidad y teléfono) que eran tradicionalmente monopolios estatales, pero que se han ido traspasando a manos privadas, bajo un esquema de concesiones. La actual regulación en esta materia permite que estos servicios los presten empresas privadas pero reguladas por la fijación de tarifas, lo que implica que el precio cobrado corresponda al costo medio de largo plazo de la empresa concesionaria. Así se logra emular en cierto sentido la competencia y provisión eficiente del servicio.

En el ámbito territorial, esta evolución del Estado se ha producido sólo en parte, observándose variadas situaciones en las que el Estado se involucra en materias que son propias del sector privado. En el caso particular del suelo, y como se enfatizó anteriormente, existe hoy en día una proporción muy importante de este recurso que se encuentra en manos del Estado, por lo que se requiere de mecanismos adecuados de traspaso de la propiedad del suelo a manos privadas.

### **3.4. Otros aspectos relevantes del mercado del suelo en el Norte Grande**

#### **3.4.1. 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 sobre 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 pseudo propiedad del subsuelo, se traslapa con la propiedad privada o pública del suelo superficial. Así, se hace necesaria una legislación que coordine y genere los espacios de respeto que permitan la coexistencia de distintas actividades económicas.

### **3.4.2. Concesiones marítimas**

En la costa, aparece otra instancia de pseudos propiedad, 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, que dispone del uso del mar, como superficie y fondo, así como también de una franja de restricción o protección de 80 mts de la alta marea y asigna su uso a quien estime conveniente. Cabe destacar que el ancho de la franja es rígida, 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 Dirección de Litoral que autoriza la concesión marítima, el concesionario y los dueños de los terrenos colindantes con esta franja.

### **3.4.3. 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 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 el cumplimiento de alguna 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. Al estar prohibida la venta o arriendo de estas tierras, no se podrá lograr el uso más eficiente del territorio, ya que quedan fuera del mercado.

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

## **CAPÍTULO 4**

### **Propuesta de un mecanismo más eficiente de traspaso de suelo fiscal en el Norte Grande: Subasta Pública**

Dado los problemas que presenta la enajenación de terrenos descritos anteriormente, es que se debe buscar mecanismos adecuados para el traspaso de suelo fiscal a manos privadas<sup>14</sup>.

Para esto 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 uso y aprovechamiento del recurso suelo.

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), fueron entregados gratuitamente a los españoles que participaron en la conquista, a través de las llamadas encomiendas. Éstas eran entregadas como 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

---

<sup>14</sup> Es importante recordar la importancia que tiene la realización de un catastro, donde se identifique de manera adecuada toda la propiedad fiscal, para poder implementar el mecanismo de subasta pública aquí propuesto. La necesidad de este catastro ha sido expresada en diversas ocasiones por la CCHC (Pantoja y García (2003) y Pardo y Petermann (2004)). Afortunadamente el Ministerio de Bienes Nacionales se encuentra actualmente realizando dicho catastro para las tres primeras regiones de nuestro país.

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 en la década del cincuenta a la cuarta región mayoritariamente, y de la comunidad croata a Antofagasta en 1880, 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 necesario 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.

Es importante hacer notar, que 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 es aquel que le dará el uso más rentable, éste se lo venderá a aquel que está dispuesto a pagar más y que es en definitiva el que le dará el uso más rentable al suelo. En este sentido se tendrá una asignación eficiente del suelo, independiente de la asignación original, suponiendo que se corrigen las fallas de mercado asociadas a éste y discutidas con anterioridad. El problema fundamental relacionado con la asignación original es uno de redistribución. Es por esto, que el mecanismo elegido debe maximizar de alguna manera 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 haga el Estado de estos recursos.

En la literatura se distinguen básicamente tres mecanismos de traspaso de recursos del Estado a manos privadas:

- proceso administrativo
- lotería o colonización
- subasta pública

El *proceso administrativo* se refiere fundamentalmente a que tanto la definición de los términos del traspaso como la fijación del precio, persona o empresa a la que se le realiza 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. Este es un mecanismo que se ha utilizado tradicionalmente a nivel mundial en el traspaso de bienes del Estado en distintas áreas y es el que se utiliza básicamente hoy en día para el traspaso de suelo desde Bienes Nacionales al sector privado, como se explicó con anterioridad.

El gran problema que tiene este mecanismo es que es muy lento, por lo que muchos bienes quedan por largos períodos sin ser traspasados, lo que conlleva una serie de costos, tanto para el Estado como para los privados interesados. Por otro lado, no necesariamente se maximizan los ingresos del Estado en el traspaso, ya que difícilmente a través de un proceso administrativo se determinará el máximo precio que está dispuesto a pagar el mejor postor. Es por esto, que se han buscado mecanismos alternativos de traspaso.

Una alternativa que se ha utilizado en distintas áreas de recursos de propiedad estatal, es la llamada *lotería o colonización*, como se denominó tradicionalmente en nuestro país. Esta se refiere a la asignación aleatoria del recurso entre los postulantes a éste. Se puede también tratar de un grupo objetivo elegido por el Estado, el cual puede corresponder a los trabajadores de una empresa que se quiere traspasar a manos privadas, a personas de bajos recursos, a personas pertenecientes a una etnia específica, e incluso se puede referir a todos los habitantes de un país. El grupo elegido depende fundamentalmente de los objetivos que tenga el Estado respecto a qué grupo quiere beneficiar con el traspaso a realizar.

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

Dados 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.

De hecho, en el caso particular del suelo, los modelos más utilizados en la literatura para definir el precio y uso del suelo se refieren a modelos basados en la subasta, donde el suelo se asigna a aquel que está dispuesto a pagar el precio más alto y el precio de equilibrio del mercado corresponde a este máximo precio (Fujita, 1989). Esto se debe a que como cada terreno es un bien único, 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 se hace en los mercados tradicionales.

Es importante recalcar el hecho que, como se demuestra en estos modelos, de no existir fallas en el mercado, la asignación que se logra del recurso suelo a través del libre mercado, en forma de una infinidad de subastas individuales, es eficiente. Como se explicó con anterioridad, estos mercados se caracterizan por la existencia de externalidades y bienes públicos y de ahí la necesidad de una regulación para solucionar estos problemas. Sin embargo, estos no se resuelven con la propiedad del suelo por parte del Estado, por lo que se requiere de la búsqueda de mecanismos adecuados de traspaso del suelo a los privados. En este sentido, parece natural utilizar el concepto de la subasta como mecanismo de traspaso del suelo fiscal a los privados.

En general, las ventajas fundamentales de una subasta bien hecha respecto a las alternativas anteriores son:

- reducir el tiempo de traspaso del recurso suelo respecto al proceso administrativo.
- maximizar los recursos del Estado en el traspaso, de manera de reducir los posibles problemas redistributivos que tendría una lotería.

El diseño de una subasta adecuada no es una tarea fácil. Los objetivos esenciales que se deben considerar en su diseño son:

- que la subasta sea factible de realizar en un tiempo razonable y no colapse el sistema
- maximizar los recursos del Estado en el traspaso

En el caso del suelo se hace necesario dos objetivos adicionales:

- permitir flexibilidad para que se puedan realizar las agregaciones óptimas de terrenos. Esto se refiere a que puede existir algún tipo de sinergias en la adquisición y operación

de distintos terrenos, por lo que se debe dar a los participantes flexibilidad para que puedan realizar sus agregaciones óptimas.

- evitar el exceso de concentración de la propiedad para que haya competencia en el mercado del suelo y no se produzca monopolización<sup>15</sup>.

Para lograr estos objetivos existen varias preguntas a responder respecto al diseño específico de la subasta:

*¿Qué tipo de subasta se utilizará, subasta abierta o cerrada?*

*¿Se realizará una oferta secuencial o simultánea?*

*¿Se debe imponer un precio mínimo?*

*¿Cuánto se debe informar a los competidores acerca de la competencia?*

A continuación discutiremos en términos generales las características esenciales que debería tener la subasta para cumplir con los objetivos anteriormente planteados, para el caso específico del traspaso de suelo desde el Fisco a manos privadas en el Norte Grande.

#### **4.1. ¿Qué tipo de subasta se utilizará?**

En general, todas las subastas se pueden resumir en dos tipos, cada uno con dos subtipos:

##### *a. Subasta abierta:*

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

---

<sup>15</sup> Con monopolización nos estamos refiriendo a casos extremos, como sería toda la propiedad del suelo en torno a una ciudad 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 compite con otras playas del borde costero. De hecho 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 quedando 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 va aumentando su demanda y valor este se comienza a fraccionar.

b. *Subasta sobre cerrado:*

- *primer precio:* se trata de que 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.
- *segundo precio:* se trata de que 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 cerrada, es que en la abierta 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 están 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 y por lo tanto reduce la incertidumbre de los participantes.

Por otro lado, la mayor desventaja de una subasta abierta es la posibilidad de colusión entre los participantes, fundamentalmente cuando se tiene pocos participantes. Esto se debe a que los participantes pueden transmitirse información entre ellos, al tener claramente identificados a aquellos que hacen las ofertas.

En el caso del Norte Grande, si se prevé que la cantidad de participantes es reducida, se debe buscar algún mecanismo para evitar una posible colusión.

En este sentido, una buena alternativa que se ha sugerido en la literatura, para utilizar la ventaja de información de la subasta abierta, evitando la posible colusión en caso de existir pocos participantes, es realizar *múltiples rondas de subastas cerradas*, anunciando la mejor oferta después de cada ronda<sup>16</sup>. El proceso termina cuando ya no se presentan ofertas mejores.

Esto presenta la ventaja de información de una subasta abierta clásica, pero permite al gobierno tener mayor control en la información que entrega. En el caso de una subasta abierta, los participantes saben automáticamente contra quien están compitiendo. En cambio, con el

---

<sup>16</sup> Es fundamental el establecimiento de un incremento mínimo, para que la subasta se termine en un tiempo razonable.

sistema de *múltiples rondas de subastas cerradas*, el gobierno sólo entrega la información del valor de la mejor oferta, pero se reserva la identidad del que la realizó, limitando las posibilidades de colusión. Si bien con esto se pierde un poco de información y por lo tanto se tendrán menores disposiciones a pagar que en una subasta completamente abierta, se evita la posible colusión entre los participantes.

#### **4.2. ¿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, por lo que no es posible considerar la información de terrenos que se transan más tarde en la secuencia para readecuar la valoración y oferta hecha por terrenos en períodos tempranos, ya que éstos ya han sido asignados. Es decir, no se puede volver atrás. En cambio, en una oferta simultánea, todos los terrenos se subastarían en forma paralela.

La ventaja fundamental de realizar una oferta secuencial se refiere a la simplicidad administrativa que tiene el proceso, en relación a la complejidad que tiene una oferta simultánea. Sin embargo, presenta dos grandes desventajas. La primera se refiere a que se 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 se refiere a que existe la posibilidad de que se realicen ofertas predatorias. Éstas se refieren a que un participante puede aumentar mucho el precio de los terrenos que se ofertan y adjudican primero, con el objetivo de que los que se los adjudican no puedan participar en las últimas subastas.

En este sentido, la oferta simultánea presenta tres grandes ventajas por sobre la secuencial:

- Permite a los participantes sacar ventaja de informaciones relevante reveladas durante el proceso, ajustando sus distintas posturas, lo que, como explicamos anteriormente,

reduce la incertidumbre y aumenta por lo tanto la disposición a pagar y consecuente recaudación.

- Permite flexibilidad para construir agregación de terrenos.
- Su simetría impide precios predatorios, porque los participantes van corrigiendo 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 problema de una oferta simultánea es que realmente funcione, en el sentido que:

- se termine la subasta en un tiempo razonable
- que se cierren las ofertas por los distintos bienes realmente de manera simultánea para permitir la agregación.
- que sea lo suficientemente simple de manera de ser entendible por todos los participantes.

Para lograr lo anterior es clave la existencia de una regla de detención. Las dos reglas de detención más simples de imaginar son inadecuadas. La primera que se podría plantear es que se vayan cerrando uno a uno los procesos de oferta de cada terreno a medida que cesan las ofertas en ellos. El gran problema de esta regla es que no se trataría de una oferta simultánea sino que sería de hecho una oferta secuencial, con un orden aleatorio de procesos de oferta, lo que genera los problemas anteriormente discutidos. Otra regla de detención simple se refiere a que se dejen todos los procesos de oferta abiertos hasta que todos cierren. Esta regla permitiría completa flexibilidad en cuanto a construir agregaciones de terrenos. Sin embargo, el gran problema que presenta es que genera pocos incentivos a hacer ofertas de manera activa. Es decir, los oferentes podrían mantenerse a la espera de que otros muestren sus ofertas. Los oferentes podrían mantener los procesos de oferta abiertos eternamente.

En la literatura se han discutido básicamente tres posibles reglas de detención que permiten alcanzar los objetivos anteriormente planteados.

La primera se refiere a que se dejen las ofertas de todos los terrenos que se están ofreciendo abiertas hasta que todos cierren, pero se reduce la posibilidad de que los oferentes mantengan eternamente abiertas las ofertas a través de 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 lo logra disminuyendo el incremento mínimo en cada proceso de oferta a medida que disminuyen los oferentes activos en él, de manera que cuando quedan sólo dos oferentes el precio aumenta lentamente.

La tercera regla de detención divide el tipo de terrenos ofertados en “el núcleo” y “el resto”. El núcleo corresponde a aquellos terrenos que tienen más importancia, en el sentido de ser más atractivos y tener por lo tanto mayor demanda y el resto corresponde a terrenos menos atractivos y de menor demanda. En este caso se aplica el mecanismo simultáneo, es decir de que todos los procesos de oferta se mantienen abiertos hasta que todos cierran, sólo para el caso de los terrenos que componen el núcleo. En el caso del resto, los procesos de oferta irían cerrando secuencialmente. Este mecanismo permitiría completa eficiencia en los procesos de oferta de los terrenos que componen el núcleo, pero sacrificaría eficiencia a cambio de mayor velocidad en los procesos de oferta de los terrenos menos relevantes (el resto).

#### **4.3. ¿Es necesario establecer penas para los oferentes que no hacen efectivas sus ofertas?**

Es fundamental que se establezcan penas para aquellos que no hacen efectivas sus ofertas. De lo contrario, las ofertas realizadas no serían creíbles y de ellas no se podría inferir por lo tanto la información necesaria para que el proceso logre maximizar los ingresos del gobierno. Sin embargo, es esencial que el establecimiento de penas no restrinja la flexibilidad requerida para que se logre la agregación óptima de terrenos, en el sentido de poder cambiar de planes y reestructurar sus estrategias de agregación, cuando el oferente lo considera necesario.

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

#### **4.4. ¿Se debe imponer un precio mínimo?**

La teoría dice que se debería imponer un precio mínimo o de reserva. 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. El problema es que la fijación de este precio mínimo puede ser compleja y de estar establecido en un valor demasiado elevado, puede impedir en definitiva el traspaso del terreno.

Sin embargo, la fijación de un precio mínimo tiene efecto sólo si la competencia por el terreno es débil. En caso de existir alta competencia por el terreno ofertado, se hace innecesaria la fijación de un precio mínimo, por lo que se evitan los problemas asociados a su determinación.

## **CAPÍTULO 5**

### **Características fundamentales para una subasta efectiva en el caso del traspaso de terrenos del Fisco a los privados en el Norte Grande**

En base a lo explicado anteriormente, en el caso particular del Norte Grande sería adecuado establecer distintos tipos de subasta dependiendo del tipo de terreno que se trate. Los tipos de terrenos se pueden dividir fundamentalmente en dos grandes grupos a los cuales podemos denominar, siguiendo denominaciones hechas en la literatura, como: el núcleo y el resto.

El núcleo se refiere a aquellos terreno de alto valor y alta demanda potencial, los 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.

## 5.1. El núcleo

Respecto al núcleo, se puede distinguir distintos grados de interdependencia de los terrenos (necesidad de agregación), lo que implicará la elección de una subasta simultánea en caso de existir alta interdependencia y secuencial o independiente en caso de no existir mayor interdependencia. Esto permite por un lado mayor información y flexibilidad en la agregación de terrenos cuando existen interdependencias entre éstos, aumentando la disposición a pagar. 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.

En este sentido se propone identificar zonas de mayor interdependencia entre los terrenos del núcleo y dentro de ellas realizar **subastas cerradas de múltiples rondas y simultáneas**. Se puede reconocer la existencia de un mayor grado de interdependencia entre aquellos terrenos ubicados en el borde e interior de una misma ciudad. También se reconoce esta interdependencia entre aquellos terrenos costeros relativamente cercanos entre sí. Sin embargo, se requiere de un estudio más detallado que defina estas zonas con mayor precisión.

Para que estas subastas simultáneas sean efectivas es fundamental el establecimiento de una regla de detención y la fijación de una pena, como se discutió anteriormente. Se requeriría de un estudio más profundo para determinar qué regla de detención y qué pena sería la más adecuada para cada caso.

Respecto al establecimiento de un precio mínimo, dada la relativamente alta demanda potencial de los terrenos del núcleo, se espera que exista la suficiente competencia como para que no sea necesario el establecimiento de un precio mínimo, por todos los problemas que conlleva su fijación, como se explicó con anterioridad.

Dado que los terrenos entre las distintas zonas del núcleo no tendrían una interrelación importante, las subastas entre dichas zonas pueden ser independientes. Por ejemplo, se puede hacer una subasta de los terrenos relacionados a una ciudad específica y otra independiente de los terrenos del borde costero. Es decir se podría establecer una sectorización del núcleo, definiendo paquetes subastables simultáneamente, lo cual facilitaría el trabajo del MBN y

permitiría resolverlas las subastas en plazos razonables. Esto sin perjuicio de mantener cierto grado de continuidad en la subasta de los diferentes sectores<sup>17</sup>.

## 5.2. El resto de los terrenos

Respecto al resto de los terrenos, dado su menor valor y la baja interdependencia entre ellos, se propone la realización de **subastas cerradas de una vuelta, independientes entre sí**, ya que aquí no se requiere generar información y se puede aprovechar así las ventajas administrativas de una subasta cerrada. Habría que determinar si es más conveniente una subasta cerrada de primer o segundo precio.

El problema respecto a la subasta cerrada de 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 paga el precio del segundo mejor postor. Sin embargo, el problema de la subasta cerrada de segundo precio es que, si las valoraciones son muy distintas, la recaudación final del estado es baja, ya que el segundo mejor postor hará una oferta muy inferior a la del primero. Si en cambio las valoraciones son similares, con este tipo de subasta el Estado recaudará una suma cercana a la más alta valoración. En este sentido, si se determina que las valoraciones son muy distintas, se sugiere una subasta cerrada de primer precio y si son similares una subasta cerrada de segundo precio. En el caso específico del Norte Grande, se podría esperar que las valoraciones por los terrenos que conforman “el resto” no difieran radicalmente entre los participantes, por lo que sería recomendable una subasta cerrada de segundo precio.

## 5.3. 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

---

<sup>17</sup> Pese a que el mecanismo de *subastas cerradas de múltiples rondas y simultáneas* se diseñaría especialmente para facilitar la administración del proceso por parte del MBN, eventualmente se podrían encontrar dificultades institucionales o de otro tipo para llevar a cabo las subastas. En tal eventualidad se podría aplicar un mecanismo de licitación tradicional. En todo caso lo relevante es que se logre finalmente el traspaso de suelo a manos privadas, independiente de si es a través de una subasta o de una licitación.

terrenos anualmente, tanto en el núcleo como en el resto, hasta que ya no queden más terrenos subastables.

#### **5.4. 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 debe aplicar. En consecuencia, se sugiere que el Estado reciba el total del valor ofertado como condición para el perfeccionamiento de la transferencia, y 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 por el Fisco, 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 resciliatorias o restrictivas a su utilización como patrimonio.

#### **5.5. Condiciones previas**

En los puntos anteriores se propuso:

- Sistema de *Subasta Cerrada de Múltiples Rondas y Simultánea*, para terrenos del núcleo
- Sistema de *Subasta Cerrada de Una Vuelta e Independientes*, para el resto de los terrenos

No obstante lo anterior, previo a la implementación de estos sistemas, es necesario la preparación de algunas condiciones previas, para transparentar el proceso:

##### **5.5.1. Catastro**

Se debe confeccionar, previo a la implementación del proceso de subastas, 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 ó asignadas por diferentes regímenes como 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.

#### **5.5.2. Criterios de clasificación de núcleo o el resto**

Definir previamente los criterios de clasificación de un área como núcleo ó 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 ú otro sistema de subasta, para evitar en el futuro cambios arbitrarios de clasificación, distorsionando artificialmente el proceso.

Cumplidos estos requerimientos, los procesos de subastas propuestos, pueden convertirse en un mecanismo eficiente, efectivo y diligente de traspaso del suelo fiscal a manos privadas en el Norte Grande.

#### **5.6. Mecanismo alternativo a la subasta pública: alianzas público-privadas**

No obstante a las ventajas comentadas sobre el mecanismo de subasta publica para traspasar terrenos fiscales a manos privadas, en algunos casos particulares, podría ser conveniente que el suelo permanezca en manos del sector público. Tal es el caso de zonas donde existen desarrollos productivos consolidados (como por ejemplo en la segunda región en cuanto a su desarrollo minero y portuario). En estos casos podría ser positivo la aplicación de un sistema de alianza público-privada para inducir y potenciar el desarrollo de inversiones tanto de la actividad principal como de los usos complementarios a ésta (vivienda, comercio, hotelería y otros servicios.). Asimismo puede aplicarse el mecanismo de concesiones para superar eventuales déficit de infraestructura (Ver Anexo 1).

### **CONCLUSIONES**

En el presente documento se mostró que una causa importante de la baja calidad de vida y consecuente falta de arraigo en la zona norte de nuestro país tiene 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 establece en la oferta de suelo y a la incertidumbre adicional que le

inyecta al proceso de desarrollo. Por otro lado, incentiva los asentamientos ilegales, los que conllevan una baja calidad en el desarrollo urbano, y desincentivan por lo tanto otras inversiones de mayor calidad. Además, el hecho que el Fisco esté exento en gran medida del impuesto territorial, impuesto local que representa un aporte directo a la región, implica que la Zona del Norte Grande se encuentra en desventaja respecto a otras zonas del país ya que no recibe ingresos por este concepto.

Los dos argumentos que se utilizan 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 y como se explica en el documento, 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 tener 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 de suelo, que evidentemente existen, no justifica la propiedad fiscal de éste, sino que lo que se requiere es de una regulación que corrija estas fallas. De hecho en Chile cuenta con una regulación, que si bien tiene una serie de problemas, permite manejar dichas fallas del mercado. No existe razón para que en el Norte Grande la regulación territorial sea distinta a la del resto del país.

Dado lo anterior se hace fundamental la búsqueda de mecanismos eficientes que permitan el traspaso de los terrenos del Norte Grande a manos privadas. Para ello se propone (y detalla) 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<sup>18</sup>. Las principales ventajas de los mecanismos propuestos son la rapidez para traspasar el suelo a manos privadas y la maximización de los recursos para el Fisco. No obstante lo anterior, 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.

---

<sup>18</sup> Recuerde que *el núcleo* se refiere a aquellos terreno de alto valor y alta demanda potencial, los 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.

De esta forma, el Fisco se vería beneficiado no sólo por incrementar sus recursos producto de este sistema más eficiente de enajenación de 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, lo que le permitiría a ésta no estar en desventaja respecto al resto del país.

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. Esto permitiría atraer nuevas inversiones y lograr así un mayor desarrollo de la región y del país.

## REFERENCIAS

- Evans, Alan (2004). "The Economics of Vacant Land" en *Recycling the City: The Use and Reuse of Urban Land*", editado por Greenstein, Rosalind y Sungu-Erylmaz, Yesim. Cambridge MA, Lincoln Institute.
- Fujita, M (1989). "Urban Economic Theory. Land Use and City Size." Cambridge; New York and Melbourne: Cambridge University Press.
- McMillan, John (1994). "Selling Spectrum Rights". *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8, N°3 (Summer, 1994), p. 145 – 162.
- Morandé, Felipe y Petermann, Alexandra (2004). "Flexibilidad en la administración del suelo urbano, clave para el desarrollo inmobiliario" en Díaz y Giménez (eds.), *Concesiones y suelo urbano; dos claves para la inversión*. Santiago: Cámara Chilena de la Construcción.
- Ohls, James C. and Pines, David (1975). "Discontinuous Urban Development and Economic Efficiency". *Land Economics*, August.
- Pantoja, Jorge y García, Carlos (2003). "Oportunidades en el Desierto", Minuta N°C23, Cámara Chilena de la Construcción.
- Pardo, Marcia y Petermann, Alexandra (2004). "Restricciones al Uso del Suelo Urbano: El Caso del Norte Grande" en Díaz y Giménez (eds.), *Concesiones y suelo urbano; dos claves para la inversión*. Santiago: Cámara Chilena de la Construcción.
- Petermann, Alexandra (2005). "La Problemática de los Sitios Eriazos en Santiago", Minuta N°D42, Cámara Chilena de la Construcción.
- Titman, S.(1986) Urban land price under uncertainty, *American Economic Review*, 75, pp 505-514.

**EL SUELO FISCAL, INHIBIDOR Y DISTORSIONADOR DE  
INVERSIONES  
PROPUESTA DE MECANISMOS DE ENAJENACIÓN MÁS EFICIENTES**

**ANEXOS**

**ANEXO 1: Observaciones particulares para el caso de la Segunda Región  
Comentarios de la Delegación Antofagasta de la CChC**

**ANEXO 2: Ocupación irregular del borde costero**

**ANEXO 3: Registro fotográfico de ocupación irregular del borde costero**

**ANEXO 1**  
**OBSERVACIONES PARTICULARES PARA EL CASO DE LA SEGUNDA REGIÓN**  
**COMENTARIOS DE LA DELEGACIÓN DE ANTOFAGASTA DE LA CCHC**

**1.**

En este estudio estamos totalmente de acuerdo con su diagnóstico "la política histórica de Bienes Nacionales a sido inhibidor del desarrollo de las ciudades del Norte Chile".

Creemos que la solución quizás de entregar todo el territorio a manos privadas, no nos asegura que podamos lograr en forma rápida, nuevas actividades urbanas que exige la actividad minera global, que ayuden a mejorar la calidad de vida y así lograr la sustentabilidad como ciudad en el menor plazo posible.

Debemos tener presente, que el hecho que la ciudad de Antofagasta se concentre alrededor de ella, la mayor actividad minera del mundo, y actualmente de más alta rentabilidad, nos da un gran potencial de desarrollo, pero las exigencias de esta actividad son de nivel mundial, por tal motivo es necesario pensar, que el hecho que el sector público sea propietario del territorio, se puede convertir en la actualidad una gran fortaleza, ya que en un tiempo breve, se puede lograr que la ciudad tenga infraestructura y nuevas actividades urbana a nivel de la exigencias de la actividad minera mundial.

Si se suman los esfuerzos del sector público y privado por medio de alianzas, como lo logrado en el puerto de Antofagasta, que ha generado una inversión cercana a los 70 millones de dólares y con posibilidades de seguir creciendo. A nivel nacional con el Sistema de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas, que solucionó en forma rápida la escasez de infraestructura, que atentaba contra el proceso exportador del País.

La variable rapidez es necesaria, al entender el comportamiento de esta actividad productiva global.

La minería estos últimos años ha separado las actividades anexas a la producción y las ha instalado en las ciudades dotadas (que entregan calidad de vida y recurso humano), para nuestro caso Santiago, ejemplo de este fenómeno son las actividades económicas que se han

perdido en estos últimos años en la ciudad, tales como el tema Informático, informaciones telefónicas, compras, funciones administrativas, gerencias de las empresas mineras, pero lo mas grave es la perdida de la función habitacional de nuestra ciudad, que alcanza cerca del 15% "se trabaja en Antofagasta pero se vive en Santiago" las ciudades de la región no están dotadas para retener el excedente generador de ciudad que aporta la gran minería. El factor cercanía ha perdido importancia

Es necesario generar alianzas publico privadas para desarrollar nuevas actividades urbanas complementarias a la actividad minera global, como por ejemplo:

Crear una oferta de infraestructura industrial, desarrollando el Barrio Industrial La Negra y el de Mejillones, creando facilidades para la instalación de industrias para, lograr el cluster minero y eliminar el barrio industrial de Antofagasta que divide la ciudad en dos y que sus actividades productivas dentro de la ciudad provocan deterioro y mala calidad de vida.

Transformar Antofagasta en una ciudad de eventos de la minería a nivel mundial, para lograrlo es necesario crear una infraestructura hotelera con un mínimo de 1600 camas, y su mejor ubicación debería ser dentro de los 30km de borde costero de nuestra ciudad, como también esta misma localización toda la oferta gastronómica.

Desarrollar la oferta inmobiliaria de la segunda vivienda costera y su equipamiento recreativo. Incorporar la ciudad de Antofagasta, al circuito de turismo internacional que se encuentra en San Pedro de Atacama. Se puede lograr creando un museo de la minería a nivel mundial, incorporando infraestructura turística en torno al monumento natural La Portada, que actualmente se encuentra en abandono total.

En una palabra transformar Antofagasta en un referente de la minería mundial, con la alianza publico privada, que nos va a asegurar el logro de este objetivo en corto tiempo.

## **2.**

El análisis de los problemas asociados a la propiedad fiscal del suelo en el Norte Grande, es acertado, pues describe muy bien lo que ha pasado en las ciudades producto de las políticas aplicadas, lo que podemos resumir en un deterioro de grandes sectores y una mala calidad de vida que no incentiva el arraigo de la población, pérdida de actividades económicas y deterioro de la salud mental de sus habitantes, situación que es mala pues no es lo queremos para nuestras ciudades.

La solución que el estudio plantea, es traspasar todo el territorio fiscal a los privados, mediante los mecanismos que allí se indican. Ello nos hace concluir que es malo que los terrenos sean de propiedad Fiscal.

Pero las situaciones no deseadas que se han producido, no necesariamente son producto de que el suelo sea Fiscal, más bien son las políticas aplicadas las que no han ido en la dirección correcta; las soluciones deben ser aquellas que respondan a lo que queremos que nuestras ciudades sean, lo cual no se logrará traspasando el suelo a los privados, se logrará mediante una fuerte alianza público – privada donde se logren consensos para potenciar las inversiones de ambos sectores, en este marco, el suelo en manos del Estado se transformará en una fortaleza, pues nos permitirá asegurar la concreción de lo que se planifique, logrando soluciones rápidas en el tiempo y de esta forma no perder las oportunidades que la actual situación económica nos entrega.

## **3.**

En la región de Antofagasta se encuentra la mayor actividad minera del planeta, situación que se verá reforzada en los próximos años con inversiones en dicho sector por 6.216 millones de dólares. El gran aporte que la minería entrega, acrecentado por los actuales altos precios de los metales, no encuentra a las ciudades de nuestra región dotadas para retener los excedentes que la actividad genera.

La minería es una actividad global cuya particularidad es ubicar sus actividades anexas a la producción no necesariamente junto a ésta o en su cercanía, estas actividades las ubican en ciudades que ofrezcan calidad de vida y de recursos humanos. La mala calidad de vida que ofrecen nuestras ciudades, no solamente a significado la pérdida de algunas actividades

económicas y de su función habitacional, también ha tenido repercusiones negativas en la salud mental de sus habitantes.

Los desafíos que lo anterior nos impone, son lograr revertir la actual situación, creando las condiciones para que en un corto plazo, se localicen en nuestra ciudad nuevas actividades económicas urbanas, potenciando nuestro borde costero con inversiones de calidad, creando infraestructura industrial que permita la localización de actividades anexas a la Gran Minería, logrando con ello concretar el cluster minero, transformando a Antofagasta en una ciudad donde vivan todos los que aquí trabajan y con ello recuperar la sustentabilidad económica que con el tiempo ha perdido.

Para lograrlo, se tienen que definir políticas públicas, que permitan a los privados realizar inversiones de importancia en nuestro borde costero, situación que las actuales políticas hacen imposible; la Subsecretaría de Marina debe dejar de ser quien entregue concesiones y la Armada ser quien lo administre. Estas funciones deben estar radicadas en el nivel Regional y, mediante alianzas público – privadas, que potencien las inversiones de ambos sectores, lograr su desarrollo con el objetivo de dotar a nuestra ciudad de la infraestructura necesaria que permita entregar una mejor calidad de vida a sus habitantes y por ende lograr su arraigo, como también transformar a Antofagasta en la ciudad de los eventos mundiales de la minería.

El Ministerio de Bienes Nacionales, principal propietario de los terrenos disponibles, debe cambiar su política de enajenaciones, en la actualidad sus mayores logros son regularizar situaciones de hecho, como es la entrega de títulos de dominio a sectores de tomas ilegales, lo cual ha significado deterioro de interesantes sectores de la ciudad y empobrecimiento de quienes han sido beneficiados. No se debe medir la eficiencia de esta repartición pública por la cantidad de recursos que entrega a los fondos regionales, ella debe transformarse en gestor del desarrollo inmobiliario e industrial de nuestra ciudad, mediante alianzas público – privadas que permitan nuevas gestiones inmobiliarias, el acceso a la segunda vivienda en nuestros sectores costeros y el desarrollo del barrio industrial La Negra y Mejillones, lo que permitirá el traslado del actual barrio industrial, el cual divide la ciudad en dos generando un lógico deterioro del sector.

El gran desarrollo del sector financiero de los últimos años, ha creado sistemas de financiamiento que permiten el acceso de la población a la oferta inmobiliaria y de equipamiento industrial, que lo anteriormente indicado generaría.

Los proyectos Puerto Nuevo, Playa Paraíso y Nueva Costanera Central, están generando el lugar de más alta calidad de vida dentro de nuestra ciudad, ello debe llevarnos a replantear el uso del sector centro, transformándolo en habitacional, incentivando la renovación urbana de este importante sector, mediante el uso de instrumentos de Planificación Urbana, promoviendo la fusión de predios y aumentando su densificación para aprovechar en forma racional la infraestructura existente y revertir el progresivo deterioro urbano que presenta.

La ciudad debe ser la respuesta física del sistema económico, en ella se deben generar zonas de especialización por áreas, aprovechando de esta manera las economías de escala y generando integración social, no se debe insistir en la creación de centros y sub centros, se deben crear grandes áreas de especialización. Esta gestión territorial debe contar con la cooperación del sector público y privado, para lo cual deben crearse las instancias de coordinación necesarias entre los distintos organismos regionales, comunales, del empresariado y laborales, pero el éxito de lo expuesto depende de que logremos avanzar lo mas pronto posible por el camino indicado a fin de no perder las oportunidades que la actual situación económica nos está entregando.

**ANEXO 2**  
**OCUPACIÓN IRREGULAR DEL BORDE COSTERO**

**PRIMERA REGION DE TARAPACA**

**LAMINA TEMATICA**  
**DE LOS SECTORES DE OCUPACION IRREGULAR BORDE COSTERO**



Elaborado por Jorge Pantoja

## SEGUNDA REGIÓN DE ANTOFAGASTA

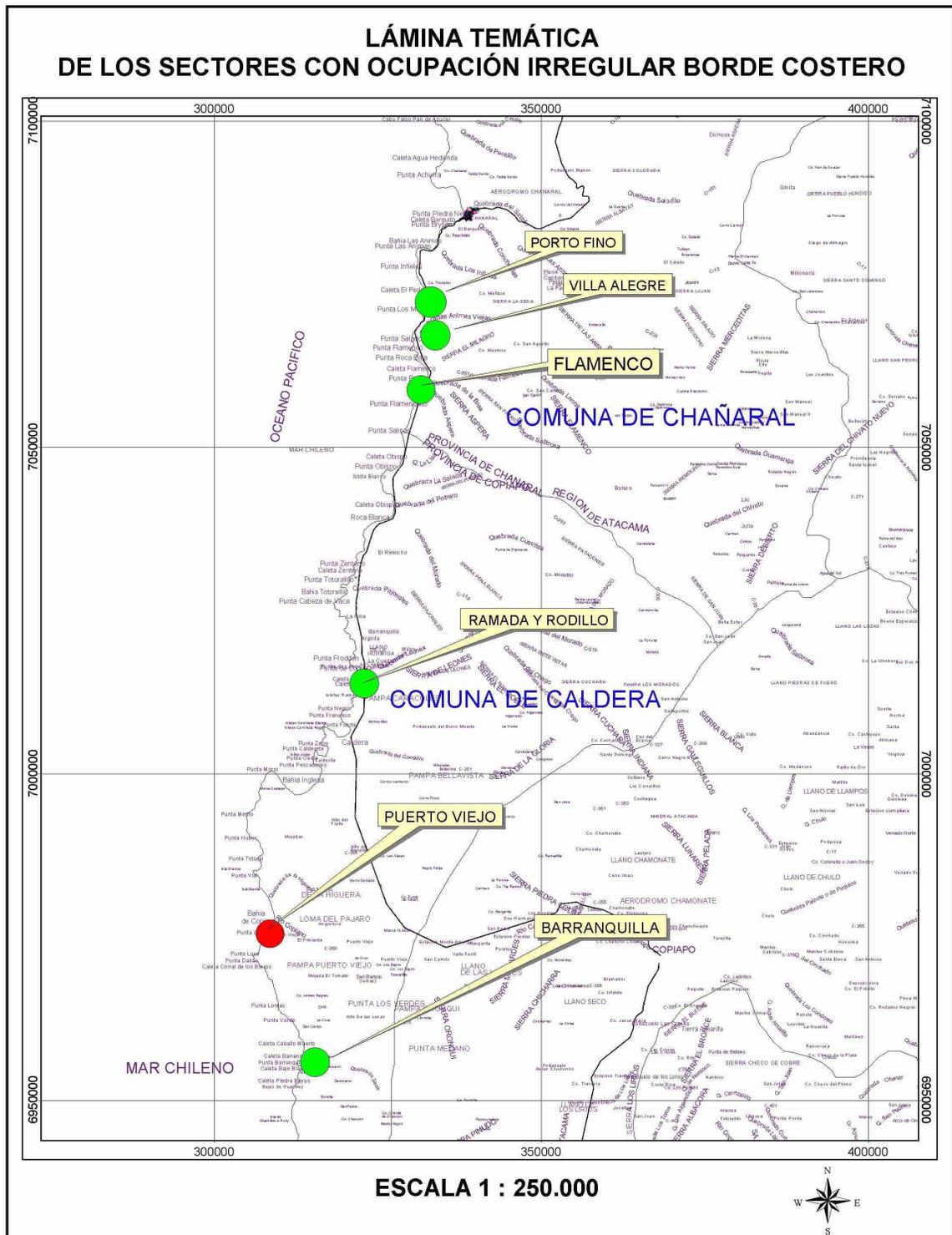
### LAMINA TEMATICA DE LOS SECTORES DE OCUPACION IRREGULAR BORDE COSTERO



Elaborado por Delegación Antofagasta

Nota: El asentamiento indicado es el único que se ha generado en el último tiempo en la Región y tiene importancia por su tamaño. En otros sectores consolidados como Hornitos, Punta Chacaya y Juan Lopez, existen situaciones puntuales que no son significativas. Al Norte de Tocopilla existen asentamientos transitorios principalmente de pescadores y recolectores de algas.

TERCERA REGIÓN DE ATACAMA



Elaborado por Alberto Calvo

**ANEXO 3**

**CONSTRUCCIONES PRECARIAS EN EL NORTE GRANDE**

Registro Fotográfico de Alberto Calvo



