

Recuperación de la renta urbana: Una tarea ética pendiente

Recovery of the urban income: a pending ethical task

Mario Torres*

Fecha recepción: 06/06/2006

Fecha aceptación: 26/07/2006

Este artículo pretende contribuir a la discusión y proposición sobre la necesidad de recuperar las rentas generadas por el proceso de desarrollo urbano. Contrapone la visión económica, tributaria y moral del mercado de suelo, con el propósito de fundamentar la necesidad de la recuperación de la renta urbana. A fin de situar la problemática, fundamenta la existencia de un mercado de suelo altamente complejo e imperfecto, que precisa urgentes regulaciones. Asociado a ello, los beneficios otorgados por las normas tributarias -dado un conjunto de franquicias-, que favorecen la acumulación de la renta urbana en manos de los dueños de la tierra, estimulando la especulación, contribuyendo a la exclusión y a la inequidad en el acceso a bienes y servicios urbanos. Finalmente, considerando la categoría ética del bien común, exhorta a legislar para restablecer la función social de la tierra, a fin de resolver el dilema ético pendiente en la construcción de la ciudad.

Palabras clave: renta urbana, mercado de suelo, impuestos, función social de la tierra, bien común.

This paper attempts to contribute to the current discussion and proposals on the need to recover the rents generated by the urban development process. It contrasts the economic, taxation and moral visions on land, with the aim of supporting the need to recover urban land rent. As a way of locating the problematic, it explains the existence of a highly complex and imperfect land market, which requires urgent regulation. Along this, it explains how, the benefits provided by taxation norms - given as a set of exemptions -, favour the accumulation of land rent in the hands of landowners, stimulating speculation, contributing to the exclusion and inequity in access to urban goods and services. Finally, considering the ethical category of common good, urges legislating to re-establish the social role of land, in the aim of resolving the outstanding ethical dilemma the making of the city.

Key words: urban rent, land market, tax, social role of land, common good.

* Académico Instituto de la
Vivienda, Facultad de
Arquitectura y Urbanismo,
U. de Chile. Chile. E - mail
<mtorres@uchile.cl>

INTRODUCCIÓN

En Chile, uno de los grandes temas pendientes es la Política Urbana y el instrumento jurídico -por excelencia- que de ella debiera emanar: la Ley del Suelo. Este artículo pretende contribuir a la discusión y proposición sobre esta temática, no sólo desde una visión económica y tributaria del problema, sino también, desde la visión moral del mismo.

Frente a la aseveración del párrafo precedente, se puede esgrimir que lo indicado no se ajusta a la verdad, ya que después de la derogación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano ▶ 1 (vigente desde 1985), al año siguiente se convocó a un proceso de Reforma Urbana ▶ 2. Sin embargo, a más de cinco años de la institucionalidad creada al respecto, no se ven frutos sobre la materia, salvo algunas modificaciones particulares a la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), que data de 1975, y las ciudades continúan a merced de las "tendencias del mercado", como si éste -verdaderamente- fuese quien mejor asigna los escasos recursos en el medio ambiente urbano y produjera efectos redistributivos en el territorio.

También, a modo introductorio, se habrá de tener presente, que el país se presenta en los foros internacionales como ejemplo de ordenamiento económico y hace gala de su eficaz Política Habitacional, por medio de la cual ha logrado disminuir el déficit cuantitativo de viviendas; tal es así, que publicaciones oficiales señalan:

"Los logros de la política habitacional de toda la década de los noventa, muestran que, la obtención de niveles de vivienda dignos para todos los chilenos y chilenas es un camino posible de transitar en nuestro país. Efectivamente, entramos al siglo XXI en un momento que la disponibilidad de vivienda ha tenido una importante mejoría en nuestro país; actualmente, una de cada cuatro viviendas que registra el Censo se construyeron bajo el Gobierno de la Concertación." ▶ 3

También, se augura para la conmemoración del Bicentenario, en el año 2010, la inexistencia de campamentos y el acceso de todos los chilenos a una vivienda digna. Sin embargo, se seguirá localizando en las periferias de las ciudades a las familias más desfavorecidas de la sociedad -justificado por el alto precio que alcanza el suelo-, lejanas a los equipamientos y servicios, excluidas y separadas del "desarrollo" previsto para este país emergente, y la sociedad sólo se verá sorprendida cada cierto tiempo, cuando la naturaleza deje al descubierto la precariedad de la realidad diaria en que viven los habitantes de esos conjuntos habitacionales.



Foto 1: Ocupación de laderas de cerros por asentamientos irregulares, en la periferia de la ciudad.

Fotografía: Mario Torres Jofré

1 ◀ La Política Nacional de Desarrollo Urbano se deroga por medio del D. S. (Ministerio de Vivienda y Urbanismo) N° 259, de 2000.

2 ◀ Se llama a iniciar el proceso de Reforma Urbana por medio del D. S. (Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Ministerio Secretaría General de la Presidencia) N° 187, de 2001.

3 ◀ Ministerio de Vivienda y Urbanismo. "El Déficit Habitacional en Chile: medición de los requerimientos de vivienda y su distribución espacial". Coordinador: Camilo Arriagada Luco, Jefe de Departamento de Estudios; Serie VII: Política Habitacional y Planificación; N° Publicación 321; Santiago, Chile; noviembre 2004, p. 5.

4 ◀ Ministerio de Vivienda y Urbanismo. "Política Nacional de Desarrollo Urbano". División de Desarrollo Urbano; Santiago, Chile; enero 1979.

5 ◀ MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

6 ◀ Diario Oficial de la República de Chile. "Constitución Política de la República de Chile". Ministerio Secretaría General de la Presidencia; Decreto Supremo N° 100, de 17.09.2005; Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado; Publicado el 22.09.2005. El párrafo cuarto del Artículo 19, N° 24, indica: "Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador."

En el año 1979 se dio inicio al proceso privatizador de la ciudad, con la sentencia: el suelo no es un recurso escaso ▶ 4. Proceso aún en marcha y con más fuerza que nunca. Proceso que, interpretado a la luz de las actuaciones de las autoridades que regulan la materia, no se pretende ni detener ni regular. Aspecto reflejado en la liberalización y flexibilización de la normativa urbanística, postulada por los propios representantes del MINVU ▶ 5, y en las cada vez mayores franquicias tributarias asociadas a la industria inmobiliaria (Impuesto a la Renta, asociado a la compraventa de suelo y Artículo 14 bis, entre otras; exenciones al Impuesto Territorial; D. F. L. N° 2, de 1959; IVA a la construcción; etcétera). En este proceso privatizador -adicionalmente a los aspectos económicos inherentes al mismo- urge detenerse a discutir sobre la función social de la tierra; urge una mirada ética sobre el desarrollo y crecimiento de las ciudades; urge la necesidad de legislar para recuperar la renta urbana producto de la urbanización de las mismas; urge recuperar las plusvalías y pagar las minusvalías que se originan en la construcción colectiva de la ciudad. En este ámbito, Chile debiera dejar el orgullo de mirarse a sí mismo y mirar lo que acontece en América Latina. Hay países de la región que han logrado sustantivos avances en la recuperación de la renta urbana, tal es el caso de Colombia y Brasil. La recuperación de la renta urbana tiene efectos distributivos y contribuye a aumentar la equidad y disminuir la segregación social.

La recuperación de la renta urbana debe ser vista como una obligación moral, porque el mayor valor que adquiere la tierra, se debe fundamentalmente a acciones ajenas al propietario

del suelo, la mayoría de ellas financiadas por la sociedad en su conjunto para materializar la consecución del bien común. También es una obligación moral, porque la inexistencia de mecanismos que posibiliten la equidad en el acceso al suelo, favorece la exclusión y la segregación de la población más pobre. Es obligación moral, porque el aumento en el precio de la tierra, su propietario en forma específica no ha contribuido en nada para ello, sólo privatiza la rentabilidad de los beneficios sociales.

MERCADO DE SUELO URBANO

Se ha hecho creer la existencia de un mercado de suelo urbano. Obviamente, si se atiende lo indicado por la Real Academia Española de la Lengua (RAE), para el lema mercado en su cuarta acepción: "*Conjunto de actividades realizadas libremente por los agentes económicos sin intervención del poder público*", es posible asegurar que en Chile -según la definición reseñada- se está frente a la existencia de un mercado de suelo urbano. Existe un mercado bajo esa concepción, pues los derechos sobre la propiedad privada se han exacerbados al extremo, a partir de la Constitución Política de la República, de 1980 ▶ 6.

A tal punto llega la imposibilidad de privar o de limitar el dominio de la propiedad, que de los 22 artículos contemplados en el Capítulo VII de las Expropiaciones, Título II de la Planificación Urbana, de la LGUC, 18 se encuentran derogados, y los 4 restantes -aún vigentes- refieren disposiciones que en ningún caso tienen como objeto regular el

mercado del suelo o permitir que el Estado mediante la expropiación exija el cumplimiento de la función social de los terrenos urbanos o urbanizables. De tal modo, enfatizando la existencia de un mercado de suelo, según la definición de la RAE, el Estado a través de sus instituciones no interviene de modo alguno en las actuaciones de los agentes económicos que compran y venden suelo urbano o urbanizable.

Función Social de la Propiedad

Respecto de la exacerbación de los derechos de propiedad y a modo de téngase presente, en el año 1997, doce senadores, de derecha e institucionales ▶ 7, recurrieron al Tribunal Constitucional ▶ 8 con el propósito de que éste declarase inconstitucional el D. S. (MINVU) N° 171, de fecha 5 de diciembre de 1996 y publicado en el Diario Oficial (DO) del 17 de enero de 1997. El Decreto impugnado por los requirentes, modificaba los artículos 2.2.5, 7.2.2. y 7.2.4. e incorporaba el artículo 2.2.9. a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), preceptos -que a juicio de los senadores- vulneraban una serie de artículos de la Constitución Política del Estado, entre los cuales se encontraba el Artículo 19, N° 24, porque se aumentaba la superficie de terreno a ceder gratuitamente al Municipio previo a la urbanización del mismo, "*privándolo, en consecuencia, de parte de su propiedad.*" ▶ 9

El Tribunal Constitucional en su fallo del 15 de abril de 1997, desestimó el recurso interpuesto, por unanimidad de sus miembros (tres de sus integrantes, no obstante concurrir al rechazo del

requerimiento, manifestaron su opinión en contrario respecto de algunos de los considerandos del fallo). Entre los documentos tenidos a la vista, para la elaboración del fallo, se encuentra la respuesta del Contralor General de la República frente a los requerimientos de los senadores, quien refiriéndose a los aspectos del Artículo 19, N° 24, señala:

"3°. El Decreto Supremo N° 171 reglamenta una limitación del dominio en razón de la función social de la propiedad, lo que es de habitual ocurrencia en la normativa urbanística en la medida que no afecte su esencia, lo que no ocurre en el caso..."

6°. El artículo 582, del Código Civil, al definir el dominio, reconoce que las facultades que confiere el derecho de propiedad pueden limitarse por ley. Las limitaciones establecidas por la ley civil derivan de la función social del dominio.

7°. Tratándose de normativa urbanística, el pretendido carácter absoluto del dominio puede verse constreñido por ella, que pasa a constituir un límite de las facultades o atributos esenciales de la propiedad, en interés de la sociedad y en resguardo del bien común." ▶ 10

El fallo, también, hace mención a la presentación que hiciera llegar el Presidente de la República indicando, que éste

"...en una extensa presentación, que comprende los capítulos que pasan a indicarse, formuló sus observaciones, las que, en síntesis, son las siguientes:

C. Régimen jurídico del derecho de propiedad. Destaca que la función social es un elemento

7 ◀ Señora Olga Feliú Segovia, los señores Arturo Alessandri Besa, Sergio Fernández Fernández, Beltrán Urenda Zegers, Sergio Romero Pizarro, Santiago Sinclair Oyaneder, Sebastián Piñera Echenique, Alberto Cooper Valencia, Ignacio Pérez Walker, Julio Lagos Cosgrove, Francisco Prat Alemparte y Enrique Larre Asenjo.

8 ◀ Tribunal Constitucional de Chile. "Rol 253". Archivo digital en: http://www.tribunalconstitucional.cl/roles/rol_n253.html; Santiago, Chile; 1997.

9 ◀ *Ibidem.*

10 ◀ *Ibidem.*

constitutivo del derecho de propiedad. Para la doctrina moderna, el dominio no puede ser comprendido sin su aspecto social. No es sólo un derecho subjetivo que protege un interés individual sino que en virtud de dicha función social está al servicio de fines que van más allá del titular del mismo derecho." ▶ 11

En relación a los considerandos del citado fallo del Tribunal Constitucional, aunque éste refiera exclusivamente al suelo urbano o urbanizable, se deduce que la tierra cumple una función social, para la realización del bien común de la sociedad, lo que ratifica una característica particular del suelo y que ha de tenerse presente en el análisis del mercado de suelo.

Teoría Económica y Suelo Urbano

Según la teoría económica, en una economía libre -como la existente en Chile- a los individuos se les debe permitir poseer grandes cantidades de capital y las decisiones sobre qué, cómo y para quién producir deben tomarse exclusivamente en mercados privados, donde los agentes económicos puedan actuar libremente con escasa regulación o interferencia estatal. Si se permite a los individuos hacer sus transacciones sin interferencias (*laissez faire*), cada uno producirá los bienes necesarios y en la cantidad apropiada para satisfacer las necesidades de esta sociedad. Es decir, la oferta de bienes será función de la demanda por los mismos bienes, y la competencia perfecta se dará cuando la existencia de muchos compradores y vendedores, no permita a ninguno por separado tener influencia sobre el precio. Tanto compradores como vendedores

participan en el mercado buscando maximizar su función de beneficios, de utilidad, o de bienestar.

La misma teoría explica que existen mercados de factores y mercados de productos. El mercado de factores lo constituye cualquier lugar donde se compran y venden factores de producción, entendiéndose por tales: tierra, trabajo, capital, para ser utilizados en el proceso de producción, y el mercado de productos es cualquier lugar donde se compran bienes y servicios acabados ▶ 12. La primera pregunta a formular es, ¿qué tipo de mercado es el de suelo urbano o urbanizable? ¿Es un mercado de factores o un mercado de productos?

Si la respuesta es mercado de factores, entonces la tierra debe ser comprendida como factor de producción, o sea, para un agricultor la tierra será uno de los factores para producir remolacha; así como para un promotor inmobiliario, la tierra será uno de los factores para producir viviendas; en ambos casos, la tierra formará parte de la función de producción, que representa la cantidad máxima que puede conseguirse de un bien con distintas cantidades de factores ▶ 13.

Por el contrario, si la respuesta es mercado de productos, entonces la tierra debe ser comprendida como un bien acabado, un producto final; es decir, un bien generado por una de tantas posibilidades que la combinación de factores de producción viabiliza, y es máxima, para esa combinación particular, pues la oferta de un producto es función de la tecnología, los costes de los factores, de los demás bienes, de los impuestos, de las expectativas, del número de vendedores ▶ 14.

11 ◀ *Ibidem*.

12 ◀ Schiller, Bradley R. "Principios Esenciales de Economía". Editorial McGraw-Hill Interamericana de España S. A.; Primera Edición; Madrid, España; 1994. pp. 35 - 36.

13 ◀ *Ibid.* pp. 115 - 117.

14 ◀ *Ibid.* pp. 37 - 44.

Ahora bien, la tierra considerada como factor de producción, presenta una característica importante a tener presente, su heterogeneidad; no existe una porción de suelo igual a otra, la tierra no es un plano con características homogéneas. La particularidad es función de su localización. Por otra parte, la tierra como producto acabado, sólo existiría en su estado natural o virgen, porque no existe posibilidad alguna de combinar factores de producción para crear más tierra, se trata de un recurso finito. Por tanto, en el caso de la tierra se contravienen los mecanismos de mercado, pues en un mercado de bienes y servicios se espera que frente al aumento de la demanda sobre un determinado bien se tienda a producir más del mismo bien, pues en un mercado perfecto siempre se ha de tender al equilibrio y a la maximización de los beneficios. Sin embargo, aunque aumente la demanda por tierra, por la propia característica del bien, es imposible que aumente la oferta; así, al igual que cualquier factor de producción o recurso, la tierra es escasa, ya sea ésta rural o urbana. La tierra no es un bien libre, como se esgrimiera a fines de la década de los '70 en el país.

En la mayoría de los mercados de productos de bienes y servicios acabados, frente a un aumento de la demanda se tenderá a un aumento de la oferta y, mientras se produce el ajuste en el crecimiento de la producción del bien demandado, los precios aumentarán, pues se estará frente a una escasez temporal. Mas la teoría está distante de la realidad:



Foto 2: Bloques en altura de viviendas sociales localizadas adyacentes a esteros y tierras agrícolas en la periferia de la ciudad.

Fotografía: Banco de imágenes INVI

"Mientras que el mercado permite un alto grado de libertad a los participantes de la economía, puede proporcionar al débil y desvalido poco más que la libertad de morir de hambre. En un mercado, los productores no responden únicamente a las necesidades o deseos de los consumidores de poseer bienes, sino más bien a las de aquellos que están respaldados monetariamente. Por tanto, bajo un sistema de laissez faire los animales domésticos de los ricos pueden tener mejores alimentos y servicios médicos que los hijos de los pobres." ▶ 15

Y lo trascrito, no es para atacar a la economía libre o de mercado per se, sino para dar ejemplos visibles en la cotidianidad de la vida: por una parte, las zonas de exposición y ventas de alimentos para animales cada vez ocupan mayor superficie en los supermercados y ofrecen mayor sofisticación de los mismos, y por otra parte, el aumento considerable de clínicas veterinarias y hoteles para mascotas, en especial en las zonas de más altos ingresos, donde son una realidad que contrasta con la vida en las periferias pobres de las ciudades del país.

15 ◀ **Wonnacott, Paul y Ronald Wonnacott.**
"Economía". Editorial McGraw - Hill Interamericana de España S. A.; Tercera Edición; Madrid, España; 1988. p. 69.

Imperfecciones de Mercado

Se deberá concordar, que no es posible referir un mercado de suelo urbano o urbanizable según los principios de la teoría económica clásica, por los siguientes motivos: la función social que ha de cumplir; las características propias del bien, cada porción de suelo posee una localización diferenciada; no hay posibilidad alguna de combinación de factores para producir más suelo urbano, cada parcela o lote es único; no existe escasez temporal o relativa, el suelo urbano siempre es escaso; inexistencia de muchos compradores y vendedores actuando libremente en el mercado y ninguno con el poder suficiente para influir en los precios: se sabe fehacientemente que la tierra está en muy pocas manos y que existe un número importante de personas sin posibilidad de acceso a ella. Por tanto, de existir un mercado de suelo urbano, este es un mercado imperfecto.

Las imperfecciones en el mercado de suelo urbano, adicionalmente, están dadas porque existen acciones y/o proyectos donde el precio privado de los bienes o servicios que se producen es significativamente distinto de sus precios sociales. Tal es el caso de los bienes públicos, donde el precio privado es como norma igual a cero. Es claro que en estos y otros casos, el inversionista privado, motivado por su evaluación, tomará acciones que en la mayoría de los casos estarán reñidas con el interés social: no deseará construir carreteras ni calles, ni conservar parques nacionales, ni evitar la contaminación ambiental, entre otras acciones; *"el problema estriba en que el mercado tiende a*

producir una cantidad insuficiente de bienes públicos y una cantidad excesiva de bienes privados." ▶ 16

También es necesario agregar la existencia de los llamados beneficios y costes sociales indirectos, que producen discrepancias entre los precios privados y los precios sociales; se conocen más comúnmente con el nombre de externalidades o efectos secundarios. Tal es el caso del descongestionamiento del tráfico urbano de superficie que lleva la construcción de un ferrocarril subterráneo; el coste de la contaminación ambiental que provoca la ubicación de zonas residenciales en torno a un río donde arrojan todas las aguas servidas. Por último, existen los beneficios y costes intangibles -no medibles o cuantificables-, ya sea porque no es posible medir el concepto mismo (movilidad social) o bien porque no es posible valorar el coste o beneficio implícito, como por ejemplo, la privacidad urbana.

Un mercado imperfecto precisa de regulaciones, mas los representantes del modelo económico neoliberal sostienen como premisa básica para postular la desregulación urbana, que los instrumentos de planificación territorial son los generadores de las imperfecciones en el mercado de suelo, dado que establecen un límite artificial a la ciudad e impiden su expansión y transformación. Los instrumentos de planificación generarían una escasez artificial de suelo urbano, provocando un alza en los precios. En Chile, la liberalización del suelo urbano a fines de la década del '70, no generó ninguna disminución en el precio del suelo, por el

contrario, los precios han experimentado alzas constantes, llevando al Estado -una vez que ocupó todas sus reservas de suelo urbano- a adquirir tierra en las periferias de las ciudades e incluso en zonas agrícolas con cercanía relativa al asentamiento urbano para destinarla a la localización de conjuntos residenciales de viviendas de interés social.

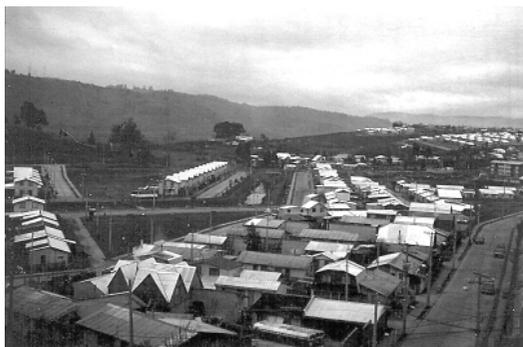


Foto 3: Localizaciones residenciales para estratos socioeconómicos medio-bajos en la periferia de la ciudad, por las características topográficas son áreas inundables.

Fotografía: Mario Torres Jofré

La visión neoliberal considera al suelo urbano como un producto más en el mercado, de modo que frente a un aumento en la demanda de suelo urbano se posibilitará un aumento en la oferta del mismo. Pero, como se ha señalado previamente, el suelo urbano no es un producto más en el mercado, porque éste no es producible, un aumento en la demanda no producirá mayor cantidad de suelo urbano, porque se debe considerar por definición finito, no existe un predio o terreno urbano o urbanizable igual a otro, ninguno posee similares características de localización. No es posible considerar que frente a aumentos en la demanda,

se ha de producir más suelo con similares características, como si se tratase de la producción de pan.

Producción de Suelo Urbano

Sin perjuicio de lo anterior, en vistas al propósito de este artículo, se considerará que es posible producir suelo urbano siempre y cuando la tierra posea o cumpla con una serie de requisitos: vialidad; infraestructura sanitaria (agua potable, alcantarillado aguas lluvias y aguas servidas, plantas de tratamiento); infraestructura energética y de telecomunicaciones; equipamiento de educación, salud, seguridad, culto, áreas verdes y recreativas; comercio y servicios; transporte público; entre otros. Se entenderá por suelo urbano sólo aquel que posea los atributos mencionados.

Los requisitos mencionados se encuentran establecidos en los cuerpos jurídicos que regulan la materia. Así, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en su Artículo 1.1.2. define Área Urbana del siguiente modo: "*área territorial destinada a acoger usos urbanos, comprendida dentro de los límites urbanos establecidos por los Instrumentos de Planificación Territorial.*"¹⁷ y el Artículo 2.1.24. indica:

"Corresponde a los Instrumentos de Planificación Territorial, en el ámbito de acción que les es propio, definir los usos de suelo de cada zona.

Para la fijación y aplicación de dichos usos de suelo, éstos se agrupan en los siguientes seis tipos de uso, susceptibles de emplazarse

17 **Ministerio de Vivienda y Urbanismo. "Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones". Actualizada al 23 de marzo de 2006. Archivo digital en: <http://www.minvu.cl/default2.asp?cuerpo=477>**

simultáneamente en la misma zona, lo cual deberá ser reglamentado por el Instrumento de Planificación Territorial correspondiente, en orden a compatibilizar los efectos de unos y otros:

- Residencial.
- Equipamiento.
- Actividades Productivas.
- Infraestructura.
- Espacio Público.
- Área Verde.

Las antenas con sus soportes y elementos rígidos con sus elementos adicionales se entenderán complementarias a los usos de suelo residencial, equipamiento, actividades productivas, infraestructura y área verde. En el caso del uso de suelo espacio público sólo se podrán localizar donde lo autorice la respectiva Municipalidad." ▶ 18

Además, no sólo el uso determina la condición de suelo urbano, sino que a éste le son aplicables otras disposiciones, denominadas Normas Urbanísticas, que se definen como:

"todas aquellas disposiciones de carácter técnico derivadas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones de esta Ordenanza y del Instrumento de Planificación Territorial respectivo aplicables a subdivisiones, loteos y urbanizaciones tales como, ochavos, superficie de subdivisión predial mínima, franjas afectas a declaratoria de utilidad pública, áreas de riesgo y de protección, o que afecten a una edificación tales como, usos de suelo, sistemas de agrupamiento, coeficientes de constructibilidad, coeficientes de ocupación de suelo o de los pisos superiores, alturas máximas de edificación,

adosamientos, distanciamientos, antejardines, ochavos y rasantes, densidades máximas, exigencias de estacionamientos, franjas afectas a declaratoria de utilidad pública, áreas de riesgo y de protección, o cualquier otra norma de este mismo carácter, contenida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones o en esta Ordenanza, aplicables a subdivisiones, loteos y urbanizaciones o a una edificación." ▶ 19

En atención a lo indicado, la "producción" de suelo urbano reviste una complejidad superior a la de cualquier bien transable en el mercado. Más aún, del análisis jurídico de la norma reseñada precedentemente, se deduce claramente lo expresado en los documentos tenidos a la vista para el fallo del Tribunal Constitucional (citado en párrafos anteriores), que el suelo urbano ha de cumplir un fin social, uno de los cuales se expresa en el reconocimiento de áreas afectas o declaradas de utilidad pública, para proveer de bienes públicos (calles, plazas, parques, equipamientos, etc.) a los habitantes de la ciudad, mediante los cuales se realiza o se concretiza el bien común.

Es pertinente -entonces- considerar que un terreno, por el solo hecho de ser incorporado en un instrumento de planificación urbana, no puede ser calificado de urbano; podrá denominarse potencialmente urbano o urbanizable u otra denominación que se otorgue; por tanto, sólo se trata de expectativas de suelo urbano. Así, aunque el instrumento de planificación territorial anexe zonas rurales o agrícolas a la ciudad, estas nuevas zonas deben mantener el valor del suelo rural o agrícola, sólo podrán adquirir el valor de suelo urbano, una vez que sus propietarios o los promotores de suelo, hayan

18 ◀ *Ibidem.*

19 ◀ **Artículo 1.1.2. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC).**

incorporado los requisitos que le otorgan la condición de tal.

Se comprende por producción de suelo urbano -en muchas oportunidades-, cuando un terreno rural o agrícola adquiere -por diversas razones (expectativas, especulación, planificación, cercanía a centros urbanos, moda, etc.)- un aumento de precio asimilable al valor de la propiedad urbana. Los defensores de las leyes del mercado aplicadas a la ciudad, explican este suceso como una acción del mercado. Sin embargo, no se ha producido un solo centímetro de suelo urbano, pues no cumple con los requisitos para definirse como urbano. Si el suelo rural o agrícola -por el hecho de ser incorporado en un instrumento de planificación urbana-, adquiere valor de suelo urbano, entonces se valida que tal incorporación ha generado una plusvalía sobre ese suelo. Plusvalía que no ha sido producida por el propietario del suelo, a diferencia si el propietario ha cumplido con los requisitos establecidos para clasificar el terreno como urbano; por tanto, ¿por qué la plusvalía generada por el Estado ha de ir a los bolsillos de los propietarios de la tierra? Si el instrumento de planificación produce suelo urbano, la plusvalía generada debiera ser capturada por el Estado, con el fin de efectuar la redistribución de la renta forjada por quien tiene como misión procurar el bien común de la sociedad.

TRIBUTACIÓN DE LA PROPIEDAD URBANA

El objetivo fundamental, en toda política fiscal, del sistema impositivo es la redistribución de la

renta ▶ 20, mediante el aumento del gasto público en salud, educación, justicia, seguridad, vivienda, infraestructura, entre otras actividades. Habitualmente coexisten dos tipos de impuestos: progresivos y regresivos. El primero, impone tasas más altas a medida que aumenta la renta, y el segundo, impone tasas más bajas a medida que aumenta la renta ▶ 21. En Chile, como en otros países, el impuesto a la renta de las personas es progresivo según tramo de ingresos afectos; en cambio, el impuesto sobre las ventas de productos y servicios (IVA) es regresivo, pues los sectores de más bajos ingresos gastan todo lo que reciben, a diferencia de los sectores de altos ingresos que ahorran mucho. Adicionalmente, los Estados utilizan el impuesto como instrumento para incentivar o desincentivar ciertas actividades económicas, que desde una perspectiva social se consideran beneficiosas o nocivas.

Así, en Chile, la Ley sobre Impuesto a la Renta ▶ 22 extiende el concepto y lo define reconociendo:

"Por "renta", los ingresos que constituyan utilidades o beneficios que rinda una cosa o actividad y todos los beneficios, utilidades e incrementos de patrimonio que se perciban o devenguen, cualquiera que sea la naturaleza, origen o denominación.

Para todos los efectos tributarios constituye parte del patrimonio de las empresas acogidas a las normas del artículo 14 bis, las rentas percibidas o devengadas ▶ 23 mientras no se retiren o distribuyan." ▶ 24

De acuerdo a lo transcrito, es posible deducir que así como las utilidades devengadas por la compraventa de pan, están afectas a impuesto a la

20 ◀ "Renta. 1) En economía, cualquier pago a un factor de producción por encima del costo de oportunidad. 2) La retribución a los propietarios de la tierra. 3) Los pagos efectuados por los usuarios a los propietarios de la tierra, edificio o equipo (alquiler)." Op. cit. Nº 15. p. 838.

21 ◀ Op. cit. Nº 12. p. 73.

22 ◀ Decreto Ley (D. L.) Nº 824, de 1974.

23 ◀ Según la Ley sobre el Impuesto a la Renta se entiende como: renta devengada, aquella sobre la cual se tiene un título o derecho, independientemente de su actual exigibilidad y que constituye un crédito para su titular; y, renta percibida, aquella que ha ingresado materialmente al patrimonio de una persona, agregando, que debe entenderse que una renta devengada se percibe desde que la obligación se cumple por algún modo de extinguir distinto al pago.

24 ◀ Servicio de Impuestos Internos. "Boletín de Textos Legales". LexisNexis Chile; Santiago, Chile; 2004. pp. 153-154.

renta, del mismo modo debieran estar los beneficios obtenidos por la compraventa de tierra o suelo urbano o urbanizable, como también los ganancias asociadas a los incrementos en el patrimonio que se perciban o devenguen por concepto del proceso de urbanización, toda vez que indica la citada Ley: "cualquiera sea su naturaleza, origen o denominación."

Si realmente se estuviese en la presencia de un mercado de tierras, como si fuera cualquier común mercado de productos, los defensores del mercado del suelo urbano o urbanizable (que no sólo son agentes económicos privados sino también están en el sector público, en el Estado), no podrían mostrar desacuerdo para que las utilidades generadas por la compraventa de este producto o los incrementos de patrimonio generados por el desarrollo urbano, sean sujeto de tributación. Sin embargo, la Ley citada, en su artículo 17, referido a las actividades que no constituyen renta, establece en la letra b), del N° 8°, lo siguiente: "Enajenación de bienes raíces, excepto aquellos que forman parte del activo de empresas que declaren su renta efectiva en la Primera Categoría;" ▶ 25 y en la letra i) del mismo número:

"Enajenación de derechos o cuotas respecto de bienes raíces poseídos en comunidad, salvo que los derechos o cuotas formen parte del activo de una empresa que declare su renta efectiva de acuerdo con las normas de la Primera Categoría;" ▶ 26

El artículo 18, del mismo cuerpo normativo, señala:

"En los casos indicados en las letras a), b), c), d),

i) y j) del N° 8 del artículo 17, si tales operaciones (es decir, en este caso, la enajenación de bienes raíces o los derechos o cuotas respecto de bienes raíces ▶ 27) representan el resultado de negociaciones o actividades realizadas habitualmente por el contribuyente, el mayor valor que se obtenga estará afecto a los impuestos de Primera Categoría y Global Complementario o Adicional, según corresponda." ▶ 28

La habitualidad de la actividad se presume, según lo indicado en el inciso tercero del mismo artículo,

"...en los casos de subdivisión de terrenos urbanos o rurales y en la venta de edificios por pisos o departamentos, siempre que la enajenación se produzca dentro de los cuatro años siguientes a la adquisición o construcción, en su caso. Asimismo, en todos los demás casos se presumirá habitualidad cuando entre la adquisición o construcción del bien raíz y su enajenación transcurra un plazo inferior a un año." ▶ 29

Del análisis de los preceptos citados en los párrafos precedentes es posible deducir, en primer lugar, que la política fiscal de Chile favorece la compraventa de suelo al catalogarla no constitutiva de renta y reconoce un beneficio social en ello, pues de otra manera no se podría comprender tal declaración; en segundo lugar, que son muy pocos los casos en los cuales es dable de obtener el pago del impuesto correspondiente por la utilidad o beneficio que reporta la compraventa de bienes raíces entre personas naturales. No se comete falta

25 ◀ *Ibíd.* p. 168.

26 ◀ *Ibíd.* p. 169.

27 ◀ El texto entre paréntesis es comentario incorporado por el autor.

28 ◀ *Op. cit.* N° 24. p. 173.

29 ◀ *Ibíd.*

al señalar que las utilidades y beneficios producto de la compraventa de suelo urbano o rural, sólo poseen un impuesto nominal, favoreciendo exclusivamente a los propietarios de la tierra, enriqueciendo a quienes más poseen y ayudando a la acumulación de capital en pocas manos. Más aún, el precepto de la habitualidad contribuye a las inversiones en la especulación con la tierra y con el suelo urbano o urbanizable, empozando una alta cuantía de recursos monetarios, que posibilitarían desarrollar actividades productivas y, por tanto, generadoras de empleo, contribuyendo a la redistribución de la renta.

En tercer lugar, se deduce que todos aquellos que tributan en primera categoría, personas jurídicas o empresas, enteran en las arcas fiscales una importante suma de dinero, por concepto del pago del impuesto a la utilidad o beneficio, que reporta la compraventa de suelo. Es dable predecir, según los preceptos citados, que la actividad económica desarrollada por las empresas inmobiliarias producto de la compra de suelo y, luego, de la venta, ya sea urbanizado o edificado, generará una alta contribución al erario nacional por concepto de impuesto a la renta. Sin embargo, ello no es así y el total de impuesto recaudado por concepto de las utilidades o beneficios efectivos o devengados, producto de la actividad inmobiliaria, donde el suelo es uno de sus componentes, es mínimo, y no sólo en Chile. Según estimaciones a nivel mundial, el 93% de los impuestos recaudados proviene del trabajo y de la producción económica, implicando que sólo un 7% proviene de la renta de la tierra ▶ 30.

Elusión de Impuestos

Desde una perspectiva moral, generalizadamente se acepta que todo acto no reñido con la norma jurídica es lícito y bueno, por tanto, debiera ser éticamente aceptable ▶ 31. Además, se insiste en forma sostenida, en la diferencia fundamental entre derecho público y derecho privado; entendiéndose, que en derecho público, sólo es posible hacer aquello que está expresamente permitido y, en derecho privado, se puede hacer todo aquello que no está prohibido. Es a partir de ambos "principios" precedentes factible de comprender el refrán popular que reza: "Hecha la ley, hecha la trampa".

La elusión de impuestos no es un acto reñido con la Ley, sí con la moralidad del mismo, por tanto, éticamente reprochable. La elusión de impuestos aprovecha los espacios o vacíos de la Ley y de esta manera se vulnera el espíritu de la misma. Una serie de normas pensadas en las pequeñas y medianas empresas (PYME'S), se encuentran establecidas en el Artículo 14º bis de la Ley sobre Impuesto de la Renta (el cual, al momento de escribir este artículo, se debate entre la vida y la muerte). Empresas inmobiliarias han utilizado las franquicias que otorga el artículo en comento, con el propósito de disminuir la carga tributaria -casi a cero-, que implicaría el pago real de impuesto por concepto de compraventa de suelo urbano o urbanizable.

A fin de que se comprenda claramente las posibilidades que otorga el Artículo 14º bis, es adecuado ejemplificar. Se ha de tener presente, que

30 ◀ Harzok, Alanna y James Robertson. "El Impuesto al Valor de la Tierra y la Renta de los Recursos Naturales, para fines de Financiamiento para el Desarrollo de una Nación". Archivo digital en: <http://www.greentax.net/docs/fin4devt-es.html>; International Union for Land Value Taxation; United Nations NGO; Londres, Reino Unido; 2000.

31 ◀ Se utiliza la palabra moral, para referir las acciones particulares de cada sujeto, y la palabra ética, para referir el juicio de valor sobre las acciones de los sujetos morales.

una persona natural o jurídica puede crear cuantas empresas desee. Una gran empresa dedicada a la actividad inmobiliaria puede crear muchas pequeñas empresas inmobiliarias. Es conveniente citar la norma para comprender el significado y beneficio de una PYME inmobiliaria, que es aquella:

"cuyo ingresos por ventas, servicios u otras actividades de su giro, no hayan excedido un promedio anual de 3.000 unidades tributarias mensuales (algo más de 95 millones de pesos de promedio anual ▶ 32) en los tres últimos ejercicios, podrán optar por pagar los impuestos anuales de primera categoría y global complementario o adicional, sobre todos los retiros en dinero o en especies que efectúen los propietarios, socios o comuneros, y todas las cantidades que distribuyan a cualquier título las sociedades anónimas o en comandita por acciones, sin distinguir o considerar su origen o fuente, o si se trata o no de sumas no gravadas o exentas." ▶ 33

Cualquier PYME, para acogerse a esta franquicia debe presentar un capital propio inicial igual o inferior a 200 unidades tributarias mensuales ▶ 34 (que equivalen a \$ 6.358.200.- al mes de junio de 2006); por lo tanto, una PYME inmobiliaria con el capital inicial puede comprar suelo urbano o urbanizable o rústico. Luego con préstamos bancarios o de sus propias empresas relacionadas, urbanizar y construir, o incluso comprar más suelo para urbanizar y construir o solo construir, pues no les importará que el monto total de los ingresos del proyecto desarrollado, supere los 95 millones de pesos anuales. ¿Por qué? Porque, según reza el inciso noveno del Artículo 14° bis,

"Los contribuyentes acogidos a lo dispuesto en el inciso primero, que en los últimos tres ejercicios comerciales tengan un promedio anual de ventas, servicios u otros ingresos de su giro, superior a 3.000 unidades tributarias mensuales, deberán volver al régimen tributario general que les corresponda, sujetos a las mismas normas del inciso final, pero dando el aviso al Servicio de Impuestos Internos en el mes de enero del año en que vuelvan al régimen general." ▶ 35

¿Qué implica lo anterior? Que las utilidades obtenidas por la PYME no tributaron en Primera Categoría y no tributarán nunca en ella; las utilidades vuelven mediante traspaso a la empresa "madre" o se prestan a una nueva empresa para desarrollar otro proyecto. La tributación se producirá cuando las utilidades se retiren y, por lo tanto, estarán reflejadas en el global complementario de los propietarios y/o socios de la empresa. Más aún, al momento de la tributación -dado el retiro de las utilidades-, los propietarios y/o socios, tendrán un crédito fiscal en su global complementario por la tributación efectuada por la propia empresa. ¿Cuánto impuesto se pagó por concepto de las utilidades, beneficios o incrementos de patrimonio generados por la compraventa de suelo y el negocio inmobiliario asociado? La respuesta: tiende a cero.

Franquicias Tributarias

Las franquicias tributarias establecidas para el suelo urbano y la propiedad inmobiliaria son varias. El Artículo 20°, del Párrafo 1°, del Título II: Del Impuesto cedular por categorías, de la Ley sobre

32 ◀ La unidad tributaria mensual (UTM) para el mes de junio de 2006, es de \$ 31.791.- (treinta y un mil setecientos noventa y un pesos).

33 ◀ Op. cit. N° 24. p. 162.

34 ◀ *Ibid.* p. 164.

35 ◀ *Ibidem.*

Impuesto a la Renta, dispone el monto del impuesto a imputar al global complementario y adicional, ordenando la forma en que se determina, recauda y paga. En el número 1 del Artículo 20º se establece, que en Primera Categoría la tasa de impuesto se aplica sobre: La renta de los bienes raíces, de acuerdo a lo indicado en un conjunto no menor de incisos. El Artículo 39º, Párrafo 4º: De las exenciones, del mismo Título II, indica:

"Estarán exentas del impuesto de la presente categoría las siguientes rentas:

3º.- Las rentas de los bienes raíces no agrícolas sólo respecto del propietario o usufructuario que no sea sociedad anónima (por tanto, las sociedades de responsabilidad limitada propietarias o usufructuarias pueden acogerse a esta exención ▶ 36), sin perjuicio de que tributen con el Impuesto Global Complementario o Adicional. Con todo, esta exención no regirá cuando la renta efectiva de los bienes raíces no agrícolas exceda del 11% de su avalúo fiscal, aplicándose en este caso lo dispuesto en los dos últimos incisos del artículo 20º, Nº 1, letra a.)" ▶ 37

Los dos últimos incisos, citados precedentemente, señalan: *"Del monto del impuesto de esta categoría podrá rebajarse el impuesto territorial pagado por el periodo al cual corresponde la declaración de renta. Sólo tendrá derecho a esta rebaja el propietario o usufructuario. Si el monto de la rebaja contemplada en este inciso excediera del impuesto aplicable a las rentas de esta categoría, dicho excedente no podrá imputarse a otro impuesto ni solicitarse su devolución.*

La cantidad cuya deducción se autoriza en el inciso anterior se reajustará de acuerdo con el

porcentaje de variación experimentado por el índice de precios al consumidor en el periodo comprendido entre el último día del mes anterior a la fecha de pago de la contribución y el último día del mes anterior al del cierre del ejercicio respectivo;" ▶ 38

De la aplicación de las normas reseñadas se deduce:

1. Toda renta generada por un bien raíz urbano - siempre que no exceda el 11% del avalúo fiscal y no sea una sociedad anónima-, se encuentra exenta de pago de impuesto a la renta.
2. Toda renta generada por un bien raíz urbano - siempre que exceda el 11% del avalúo fiscal-, se encuentra afecta al pago de impuesto a la renta. Sin embargo, puede rebajar el pago del impuesto territorial de la declaración de renta respectiva.
3. Toda renta de una sociedad anónima proveniente de bienes raíces urbanos, puede rebajar el pago del impuesto territorial de la declaración de renta respectiva.

¿Qué implicancias para el desarrollo urbano tienen estas franquicias tributarias? Al menos dos. En primer lugar, favorecer la adquisición de bienes inmuebles, concentrando la propiedad en los poseedores del capital y el alquiler de los mismos, pues las rentas obtenidas si son inferiores al 11% del avalúo fiscal no son constitutivas de renta y si son superiores, se recupera el impuesto territorial enterado, impidiendo que la contribución llegue a quien le presta los servicios urbanos y que en parte

36 ◀ El texto entre paréntesis es comentario incorporado por el autor.

37 ◀ Op. cit. Nº 24. p. 208.

38 ◀ Ibid. pp. 178 - 179.

39 ◀ El Decreto con Fuerza de Ley (D. F. L.) N° 2, fue publicado en el Diario Oficial del 31 de julio de 1959. Su texto definitivo fue fijado por el D. S. N° 1.101, del Ministerio de Obras Públicas, publicado en el Diario Oficial de 18 de Julio de 1960 y actualizado al 30 de julio de 1997. En: http://www.sii.cl/pagina/jurisprudencia/legislacion/basica/dfl2_1.htm

40 ◀ El inciso primero del Artículo 1° del D. F. L. N° 2, indica: "Se considerarán "viviendas económicas", para los efectos del presente decreto con fuerza de ley, las que se construyan en conformidad a sus disposiciones, tengan una superficie edificada no superior a 140 metros cuadrados por unidad de vivienda y reúnan los requisitos, características y condiciones que determine el Reglamento Especial que dicte el Presidente de la República." Los requisitos establecidos en el Reglamento en su mayoría han sido derogados. Hoy existen "viviendas económicas", es decir, clasificadas como D. F. L. N° 2, que alcanzan valores superiores a los \$ 80.000.000.- (US \$ 152.000.-) ¿Es adecuado sólo considerar la superficie para clasificar a una vivienda como económica? ¿Cuál es el ingreso que debe poseer un grupo familiar para optar a una vivienda de tal precio?

41 ◀ Op. cit. N° 39. Ibidem.

posibilitan la renta obtenida. En segundo lugar, incentiva la especulación con el suelo urbano, porque aunque los sitios eriazos se encuentren gravados con sobretasa, permanecen sin edificarse esperando mejores expectativas e incluso, muchos de ellos se alquilan para actividades o usos provisionales, pero capaces de pagar un alto canon por localización (léase farmacias, bancos, estaciones de servicios, playas de estacionamientos, entre otros), esperando los cambios en la normativa urbanística y, además, pueden rebajar el impuesto territorial de las rentas obtenidas por el alquiler de los mismos.

En numerosos barrios, se apela a la práctica de cambio de destino de la propiedad, con el propósito de albergar usos diferentes al original (habitualmente se trata de viviendas que pasan a comercio), lo cual posibilita la obtención de renta por alquiler mientras se espera el cambio en el instrumento de planificación, deteriorando paulatinamente la zona donde se encuentra localizado el bien raíz. Se podría pensar como una práctica lesiva a los propios intereses, sin embargo, ello no es así, pues el menor valor del suelo producto del deterioro, se recupera con creces cuando se aprueba la nueva norma urbanística de renovación. En estos casos, el Estado debiera poseer mecanismos que le posibiliten la adquisición preferente del suelo, de modo de dar factibilidad a la localización de vivienda de interés social en zonas centrales de la ciudad, evitando la especulación del propietario de la tierra.

Las franquicias tributarias a la actividad inmobiliaria y a la renta generada por los bienes raíces

están en diferentes cuerpos jurídicos, dificultando las posibilidades de establecer mecanismos para recuperar la renta urbana. Otras de las franquicias asociadas a la renta urbana están establecidas en el D. F. L. N° 2, de 1959, sobre Plan Habitacional ▶ 39. Este cuerpo jurídico de casi cincuenta años, aún vigente, ofrece en su Artículo 15°, lo siguiente:

"Las rentas que produzcan las "viviendas económicas" ▶ 40 no se considerarán para los efectos del Impuesto Global Complementario ni Adicional, y estarán, además, exentas de cualquier impuesto de categoría de la Ley de Impuesto a la Renta.

Igual tratamiento tendrán las rentas provenientes de la enajenación de "viviendas económicas" que se obtengan en cumplimiento de un contrato de arrendamiento con opción de compra, salvo que el tratante sea la empresa que construyó dichas viviendas.

Las exenciones establecidas en el inciso anterior se aplicarán también, en aquellos casos en que el inmueble sea ocupado por su dueño." ▶ 41



Foto 4: Publicidad para la venta de departamentos en altura, destinada a estratos socioeconómicos medio y medio alto de la población, construidas en áreas consolidadas de la ciudad, cercanas al centro y a equipamientos. En el mensaje se resalta el beneficio tributario del D. F. L. N° 2, de 1959.

Aviso tomado del suplemento Vivienda y Decoración del Diario El Mercurio de Santiago.

De modo que, adicionalmente a lo establecido en la Ley sobre el Impuesto a la Renta, cualquier persona que ostente una actividad económica, por ejemplo, referida al alquiler de viviendas D. F. L. N° 2, los ingresos obtenidos por el pago del alquiler no estarán afectos a ningún tipo de impuesto, aunque éstos sean superiores al 11% del avalúo fiscal e independiente del número de viviendas D. F. L. N° 2 que posea.

Si de franquicias se trata, adicionalmente, el D. F. L. N° 2 entrega privilegios referidos al impuesto de la Ley de Herencias, donde el Artículo 16° establece que:

"Las "viviendas económicas" y los derechos reales constituidos en ellas, que se transmitan en sucesión por causa de muerte o sean objeto de donación, serán excluidos de la aplicación de Impuesto de Herencias, Asignaciones y Donaciones, y su adjudicación no estará afecta al impuesto establecido en el N° 10 del artículo 7° del decreto con fuerza de ley N° 371, de 1953." ▶ 42 y los incisos segundo y tercero del Artículo 21°, indican: "La exención del impuesto de donación contemplada en el artículo 16° regirá a contar desde la fecha del certificado de recepción de la respectiva construcción.

La exención del impuesto de herencias y asignaciones a que se refiere el artículo 16° se aplicará incluso a aquellas "viviendas económicas" que se encuentran en

construcción al deferirse la herencia o el legado." ▶ 43

Por tanto, la Ley sobre Impuesto a la Renta y el D. F. L. N° 2, de 1959, entre otros cuerpos jurídicos entregan franquicias tributarias a la compraventa de suelo urbano y al negocio inmobiliario. Cada una de las franquicias favorece la especulación e imposibilita la localización adecuada de viviendas de interés social.

Venga a Huechuraba, y recupere esa querida vida de barrio

• Urbanización de lujo con acceso controlado.
• Seguridad, casas en condominio.
• Jardín infantil dentro del proyecto y Colegias.
• Casas de 3 dormitorios, sala de estar y amplia cocina.
• Beneficios DFL2.
• Excelente ubicación, a sólo 15 minutos de Vitacura.

CASAS AISLADAS	Tamaño	Precio	Dividendo
Galga	128m ²	UF3.220	UF 19,8
Diamante	117m ²	UF2.890	UF 17,8
Ebanito	98m ²	UF2.250	UF 14,2

Construye con Lacer, Arce y Rivera y sus Aliados.

"Siempre soñamos con tener una casa donde nuestros hijos se sientan cómodos, y además nosotros podamos disfrutar tranquilamente de nuestros ratos y de la vida en familia. Además, en Santa Marta encontramos la independencia que significa vivir en una casa aislada. ¡Y en la construcción por modo!"

Proyectos: **MANQUEHUÉ** BCF

Sede de ventas: Sta. Marta 8866, Huechuraba, teléfono 246 7071. Atención de lunes a viernes de 11:00 a 19:00 hrs. Horario construcción: 10:00 a 18:00 hrs.

Foto 5: Publicidad para la venta de viviendas unifamiliares en comunidades cerradas, destinada a sectores medio y medio alto de la población, en zonas periféricas de la ciudad. Uno de los aspectos que se resaltan son los beneficios del D. F. L. N° 2 y la cercanía a una comuna donde reside población de altos ingresos y buen equipamiento, como factor de plusvalía.

Aviso tomado del Suplemento Vivienda y Decoración del Diario El Mercurio de Santiago.

Impuesto Territorial

Otro aspecto conveniente de referir respecto de la renta urbana en términos impositivos es el Impuesto Territorial o contribuciones de bienes raíces. Tema que durante algunos meses acaparó la

42 ◀ **Ibidem.**

43 ◀ **Ibidem.**

atención de varios medios de comunicación -escritos y hablados-, dado el proceso de reavalúo de bienes raíces no agrícolas, llevado adelante por el Servicio de Impuestos Internos. Opinaron políticos, profesionales y algunos pocos ciudadanos comunes y corrientes. Se esgrimió la inconstitucionalidad del impuesto. Se indicó y quedó en el ambiente la sensación de que se trata de un impuesto regresivo, por tanto, atentatorio para la clase media y baja de la población. Se expresó que el suelo urbano está afecto a una carga excesiva de impuesto, mas nada se dijo de exenciones ni de rebajas ni a quiénes favorecen las franquicias existentes. Se criticó la metodología para la tasación, señalándose que dos construcciones de igual calidad y superficie, por el solo hecho de estar en comunas distintas, podían llegar a tener hasta un 40% de diferencia en el monto del avalúo. Las críticas en contra del impuesto territorial no pueden ser aceptadas; por ejemplo, quienes formulan la última crítica reseñada quieren hacer creer que el suelo urbano es un plano homogéneo y que una vivienda en la comuna de La Pintana, de similar superficie a una de la comuna de Las Condes, posee el mismo valor. Si el suelo fuese homogéneo, por qué no se construyen viviendas de interés social en las comunas de Santiago o de Providencia o de Vitacura, por nombrar sólo algunas.

La crítica al impuesto territorial no puede ser aceptada teniendo presente el objeto del tributo, éste busca contribuir al pago de las prestaciones o servicios que recibe todo bien raíz (alumbrado público, áreas verdes, plazas y parques, mobiliario urbano, servicios comunales, mantención de aceras

y calzadas, limpieza del espacio público, etc.) y que efectúa el Estado por medio de sus instituciones, de ahí que se le conozca como contribución de bienes raíces. El servicio de aseo domiciliario se encuentra fuera del tributo correspondiente, aunque su pago se efectúa mediante el mismo formulario. Además, no resulta ético criticar el impuesto territorial fundado en las franquicias tributarias que ostenta.

Quizás es posible discutir, si el impuesto territorial o contribución de bienes raíces es el instrumento apropiado para pagar las prestaciones que realizan los municipios o para recuperar las rentas urbanas o las plusvalías generadas en el desarrollo urbano o pagar las minusvalías del mismo proceso. Sin embargo, no es razonable esgrimir que se está a frente a un gravamen sobre la mera tenencia de un bien raíz. Mientras no exista una forma explícita para recuperar los valores de las prestaciones que los municipios efectúan, el impuesto territorial será la herramienta. Aun con todas las imperfecciones que posee para reflejar efectivamente el valor de las prestaciones municipales y todas las franquicias que aporta a los propietarios de la tierra, éste posee efectos redistributivos, toda vez que una parte va al municipio en cuya jurisdicción se localiza el bien raíz y otra va al Fondo Común Municipal, con el propósito de aportar a las zonas y comunas más desfavorecidas del país. En atención a lo anterior, han de tenerse presente las exenciones al impuesto territorial fijadas en la Ley N° 20.033 (D. O. 01.07.2005), conocida como ley de Rentas Municipales II, tales como las del 100% a todos los bienes raíces destinados a impartir educación en cualquiera de

sus niveles, tanto públicos como privados, mientras se encuentren reconocidos por el Ministerio de Educación ▶ 44 y las del 50% a todas las viviendas acogidas al D. F. L. Nº 2, de 1959 ▶ 45.

Sin duda todos los privilegios de la renta urbana persiguen objetivos de política económica y desde hace más de dos décadas -primero, rudimentariamente y luego, sofisticadamente-, las ciudades de Chile están dominadas por pequeños grupos que se dedican a internalizar los beneficios y socializar los costes del crecimiento urbano. Las franquicias se explican o se fundamentan en la contribución del sector construcción a los indicadores macroeconómicos nacionales, es decir, a la búsqueda del equilibrio en la política fiscal. La característica de la base económica del país sustentada en actividades primarias y extractivas (minería, pesca, agricultura), para evitar los vaivenes de los efectos globales de la economía, facilita el desarrollo del sector terciario con el propósito de lograr la circulación del capital y mantener los equilibrios macroeconómicos ▶ 46.

El capitalismo busca reducir el tiempo durante el cual el capital no genera plusvalías; los mecanismos tributarios de recuperación de la renta urbana generarían un efecto en contrario, por ello no se valoran debidamente los efectos perversos que esas prácticas generan en los habitantes de las ciudades. No se valoran los mayores costes que la liberalización y flexibilización de la norma urbana genera en cuanto al aumento de los tiempos de viajes, los mayores costes de transporte, la disminución del tiempo de ocio, la agresión

constante del medio urbano invadido por la publicidad, la falta de imagen objetivo, la pérdida de los signos identitarios y patrimoniales, la disminución de las superficies cultivables, la segregación económica y espacial, la desigualdad en el acceso a bienes y servicios urbanos, todos aspectos que afectan mayoritariamente a la población más carenciada de las ciudades ▶ 47. Tampoco se valoran las plusvalías que el propio Estado ha contribuido a generar y, menos aún, las que ha generado la sociedad en su conjunto, durante toda su historia.

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD

El capitalismo neoliberal ha conducido y conduce a la planificación urbana -preferentemente- hacia la especulación inmobiliaria, tanto por parte del Estado como del sector privado. Desde hace un tiempo a esta parte se busca que los instrumentos de planificación urbana carezcan en su génesis, de las valoraciones teleológicas de la sociedad. Se cree que por el hecho de ser instrumentos, éstos han de ser asépticos, carentes de valoraciones y, por tanto, han perdido su esencia misma, la de contribuir al mayor desarrollo material y espiritual posible de cada uno de los habitantes del país ▶ 48, en general, y de la ciudad, en particular.

La actual planificación urbana es fruto de la especulación del capital, porque se centra en la falacia de la producción de suelo urbano y no en la construcción de ciudad; porque su horizonte es el

44 ◀ **Diario Oficial de la República de Chile. "Ley Nº 20.033".** Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo; Publicado el 01.07.2005. Artículo 2º, Cuadro Anexo, I. Exención del 100%, letra B), Nº 1 y 2.

45 ◀ **Ibíd. Artículo 2º, Cuadro Anexo, III. Exención del 50%, letra A), Nº 2.**

46 ◀ **Torres J., Mario. "Planeación Urbana en Chile. Un producto de la especulación inmobiliaria".** En Revista Digital: Boletín CF+S 29/30, Edita Instituto Juan de Herrera, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid; Madrid, España; Junio 2005. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/>

47 ◀ **Torres J., Mario. "El Modelo Urbano Neoliberal y la Expansión de la Ciudad de Santiago de Chile".** En: *Revista Ciudades*, Nº 8; Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid; Valladolid, España; en prensa; 2006.

48 ◀ **Para mayor precisión, el inciso tercero, del Artículo 1º, de la Constitución Política de la República de Chile, señala: "El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece."**

corto plazo y no el largo plazo. Se manifiesta claramente la especulación inmobiliaria cuando el Estado deja de cumplir el rol que le compete a través de sus instituciones; cuando se deja al "mercado" que actúe sin limitaciones y se destierra a los pobres a vivir en las periferias de las ciudades, en áreas bajas susceptibles de inundaciones o zonas de riesgos. Para que exista la ciudad es necesario que existan bienes públicos, los cuales el mercado no está dispuesto a generar. Es bueno preguntar, en función de todas las franquicias y beneficios otorgados por el Estado, que no son otra cosa que franquicias y beneficios que financian todos los habitantes del país: ¿Cuántas nuevas hectáreas de parques públicos ha generado la densificación de las comunas de Santiago y de Las Condes? ¿Cuántos kilómetros de nuevas calzadas y aceras ha generado el mismo proceso? ¿Cuántos metros cuadrados adicionales de equipamiento público se han construido en función de las nuevas densidades?



Foto 6: Localización de viviendas sociales unifamiliares en la periferia de la zona urbana y ocupando tierras agrícolas.

Fotografía: Mario Torres Jofré

A lo anterior se agrega la inexistencia en Chile de un sistema de ciudades que establezca claramente los roles de cada uno de los centros

urbanos -en virtud de las características propias y de las ventajas comparativas que ostentan-, se ha llegado a creer que en cualquier territorio, ciudad o barrio es posible localizar cualquier tipo de actividad o uso, desatando con mayor fuerza la especulación inmobiliaria. La inexistencia de un sistema de ciudades y de visiones de sociedad, ha llevado a la mayoría de los Alcaldes al convencimiento de que los instrumentos de planificación coartan el desarrollo del territorio comunal y buscan normas permisivas, para atraer inversiones a su territorio, como si todo espacio estuviese revestido de igual potencialidad.

Nuevos Referentes y Función Social de la Propiedad

La mirada puesta en indicadores económicos, por parte del Gobierno, y la presión ejercida por el sector de la construcción, se confabulan en la construcción de "*ciudades bellas, amables, equitativas.*" ▶ 49 La construcción de la ciudad remite directamente a la construcción de ciudadanía, por medio de la cual se genera el reconocimiento social y jurídico de los derechos y deberes de toda persona que pertenece a esa comunidad y ésta -la ciudadanía- se origina en las ciudades ▶ 50. Por lo anterior, será necesario que los derechos y deberes, social y jurídicamente reconocidos, estén siempre presentes en toda propuesta de desarrollo, subordinándola a criterios éticos. Por ello, Borja indica que el paso de derechos simples a derechos complejos es un hecho fundamental que afecta a las ciudades, y agrega:

49 ◀ Bachelet Jeria, Michelle. "*Cuenta Pública a la Nación. Discurso 21 de Mayo de 2006 al Congreso Pleno*". En: http://www.gobiernodechile.cl/21mayo2006/indice_discursos.asp

50 ◀ Borja, Jordi. "*Ciudad y Ciudadanía en Europa*". En: *Revista Método*, N° 31; Monográfico: ¿Existe la Ciudad Soñada?; Universidad de Valencia; Valencia, España; otoño 2001. Ver en: <http://www.uv.es/metode/numero31/Numero31.html>

"...no basta con el derecho a la vivienda, es necesario afirmar el derecho a la ciudad. No es suficiente promover viviendas "sociales", porque puede ser una forma de fabricar áreas de marginalidad urbana. Si hacen falta, se deben construir, pero integradas en el tejido urbano, accesibles y visibles, comunicadas y monumentalizadas, en conjuntos diversos socialmente, con actividades que generen ocupación y servicios. Y sobre todo con espacio público de calidad... No basta con el derecho a la educación, es necesario exigir el derecho a la formación continua... No es suficiente con el derecho a asistencia sanitaria, hay que apuntar el derecho a la salud y a la seguridad... No hay que reivindicar solamente el derecho al trabajo, sino que es necesario impulsar el derecho al salario ciudadano... Es necesario complementar el derecho al medio ambiente con el derecho a la calidad de vida... Debemos

superar el derecho a un estatus jurídico igualitario para llegar al derecho a la inserción social, cultural y política... Por último deberemos batallar para pasar de los simples derechos electorales a los derechos a una participación política múltiple, deliberativa, diferenciada territorialmente, con diversidad de procedimientos y mediante actores e instrumentos diferentes... Todos los derechos ciudadanos comportan evidentemente los deberes correspondientes por parte de los titulares, sin los que aquéllos pierden eficacia para el conjunto de la ciudadanía. El derecho a la ciudad supone el civismo y la tolerancia en el espacio público; el derecho a la formación continua, el esfuerzo individual para asumirla; el derecho a la calidad de vida supone un conjunto de comportamientos para respetar el derecho de los otros, etc. Sin deberes no hay derechos. Sin derechos y deberes no hay ciudad." ▶ 51



Foto 7: Conjunto de edificaciones de vivienda social en altura, sin los equipamientos apropiados, ni condiciones de habitabilidad adecuada de las mismas.

Fotografía: Banco de Imágenes INVI.

En esta subordinación -de la Política Urbana y de los instrumentos que de ella emanen- a criterios éticos será necesario reconocer que la propiedad ha de estar sometida a las restricciones y limitaciones que el legislador juzgue necesario introducir, en función del superior beneficio de la comunidad, es decir, del bien común. No sólo es conveniente tener presente que se atenta gravemente a la ética y al bien común cuando se buscan mecanismos para la elusión de impuestos a la renta urbana, sino también cuando se impide a la propiedad cumplir la función social que le es propia y primigenia. Frente a esta función ética de la propiedad, me parece adecuado recordar las palabras de los Obispos de América Latina reunidos en la Conferencia de Puebla, que indicaban:

"Los bienes y riquezas del mundo, por su origen y naturaleza, según voluntad del Creador, son para servir efectivamente a la utilidad y provecho de todos y cada uno de los hombres y los pueblos. De ahí que a todos y cada uno les compete un derecho primario y fundamental, absolutamente inviolable, de usar solidariamente esos bienes, en la medida de lo necesario, para una realización digna de la persona humana. Todos los demás derechos, también el de propiedad y libre comercio, le están subordinados. Como nos enseña Juan Pablo II: "Sobre toda propiedad privada grava una hipoteca social". La propiedad compatible con aquel derecho primordial es más que nada un poder de gestión y administración, que si bien no excluye el dominio, no lo hace absoluto ni ilimitado. Debe ser fuente de libertad para

todos, jamás de dominación ni privilegios. Es un deber grave y urgente hacerlo retornar a su finalidad primera. (P492)." ▶ 52

Y agregan: *"Los privilegios ilegítimos derivados del derecho absoluto de la propiedad, causan contrastes escandalosos y una situación de dependencia y opresión, tanto en lo nacional como en lo internacional (P542)." ▶ 53* Posteriormente, en Santo Domingo, expresarán: *"Si no hay una equitativa distribución de los bienes de la tierra, se abusa de la naturaleza y se daña el ecosistema (SD 233)" ▶ 54.* Y agregarán:

"La visión mercantilista considera la tierra en relación exclusiva con la explotación y lucro, llegando hasta el desalojo y expulsión de sus legítimos dueños. El mismo mercantilismo lleva a la especulación del suelo urbano, haciendo inaccesible la tierra para la vivienda de los pobres, cada vez más numerosos en nuestras grandes ciudades (SD 172)." ▶ 55

En la introducción se señala: urge detenerse a discutir sobre la función social de la tierra; urge una mirada ética sobre el desarrollo y crecimiento de las ciudades; urge legislar para recuperar la renta urbana y las plusvalías, así como pagar por las minusvalías. Es decir, urge la comprensión ética del proceso de desarrollo urbano de nuestras ciudades, que implica situar en su verdadero significado e importancia el bien común.

"Como señalara Aristóteles: "Ya que vemos que cualquier ciudad es una cierta comunidad, también que toda comunidad está constituida con miras a algún bien es evidente. Así que

52 ◀ Doig, Germán.
"Diccionario Río - Medellín -
Puebla - Santo Domingo".
Editorial San Pablo;
Colección Diccionarios;
Santa Fe de Bogotá,
Colombia; 1994. p. 612.

53 ◀ *Ibidem*.

54 ◀ *Ibid.* p. 66.

55 ◀ *Ibid.* p. 700.

todas las comunidades pretenden como fin algún bien; pero sobre todo pretende el bien superior, la que es superior y comprende a las demás. Esta es la que llamamos ciudad y comunidad cívica" (33) ...por naturaleza la ciudad tiende al bien o persigue el bien. Existe un "principio ético que afirma que los bienes terrenos tienen un destino universal, ya que han sido creados para provecho de todos"(34), son bienes comunes, es decir, son patrimonio de todos los hombres." ▶ 56

Regular la función social de la tierra y, por tanto, limitar los derechos de propiedad, gravar las rentas y plusvalías y pagar las minusvalías, corresponde a una exigencia del bien común como principio básico, fundante, que trasciende a toda Política Urbana.

"Porque se llama bien común a aquel bien vinculado al desarrollo integral del hombre como individuo y como miembro de una sociedad (37). Vale decir, aquella identificación entre el bien individual y el bien colectivo, es decir, el bien común es indivisible. "Ambos, rectamente concebidos, lejos de excluirse se exigen mutuamente porque sin bienes particulares el bien común resulta irrealizable y la no realización del bien común vulnera gravemente el valor del bien individual" (38)". ▶ 57

Sin considerar la categoría de bien común sobre la propiedad de la tierra, en el sentido expresado previamente, ésta seguirá siendo fruto de la especulación inmobiliaria y será muy difícil integrar a una Política Urbana una adecuada Política Habitacional, donde el mayor precio del suelo no

sea el problema sino una solución para lograr el derecho a la ciudad de todos los habitantes sin exclusiones. En este contexto sería deseable entender las palabras pronunciadas por la Presidenta de Chile, en su discurso al Congreso Pleno, del 21 de mayo: *"Esto supone una política urbana moderna, con sentido del territorio. Supone fortalecer la legislación e incorporar las variables ambientales y de integración social en los instrumentos de planificación territorial."* ▶ 58

Recuperación de la Renta Urbana y de las Plusvalías

Si se concuerda que el suelo urbano no es producible, que forma parte de un mercado altamente complejo e imperfecto y que en él se concretiza el bien común, será necesario transitar hacia las modificaciones legislativas necesarias, para lograr y hacer efectivo el acceso equitativo a los bienes y servicios urbanos a toda la población. Así, toda Política Urbana y la Ley de Suelo, que de ella debe emanar, ha de considerar la forma para recuperar las plusvalías y pagar las minusvalías que la urbanización de los asentamientos urbanos genera, porque:

"La valorización de los lotes urbanos se debe, en buena medida, al esfuerzo de la sociedad en general y a la acción del sector público en particular. Es un valor cuya creación no depende de la propiedad... Concretamente, las fuentes generadoras de plusvalías son las mejoras urbanas introducidas en la ciudad (tanto en las áreas públicas, como en las áreas privadas aledañas a los lotes valorizados y en los propios predios) por el sector público y por

56 ◀ Torres J., Mario. *"La Planificación Urbana: un imperativo ético"*. En: *Revista de Urbanismo*, N° 4; Edición digital del Departamento de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile; Santiago, Chile; Julio 2001. <http://revistaurbanismo.uchile.cl/n4/torres.html>

57 ◀ *Ibidem*.

58 ◀ *Op. cit.* N° 49.

actores privados (generalmente distintos del propietario). La noción de mejoras implica que, a los efectos de computar las plusvalías, sólo se contabilizan las acciones que se traducen en incrementos de precios y no las acciones que, por diversos motivos, desvalorizan el suelo y disminuyen su valor de uso y de cambio." ▶ 59

Aspectos, estos últimos, que también han de considerarse.

Las plusvalías recuperadas por el Estado, es decir, convertidas en recaudación pública por vía fiscal, posibilitan viabilizar los derechos de los ciudadanos, posibilitan entre otras cosas, la creación de bancos de suelo para las políticas habitacionales. El ejemplo colombiano en este aspecto es notable. La operación urbanística Nuevo Usme, localizada en el suroriente de Bogotá, tiene por objeto la provisión de suelo urbanizado para viviendas de interés social, a partir de la recuperación de plusvalías por medio de tres mecanismos: a) la Ley 388, que posibilita en las adquisiciones públicas de tierra, descontar del valor comercial de los terrenos el monto correspondiente a la plusvalía generada por el anuncio del plan urbanístico, logrando congelar el valor del suelo de modo que el propietario no se apropie de los incrementos derivados de la acción pública; b) la formulación de un Plan Parcial, que tiene por objetivo distribuir equitativamente las cargas y beneficios, permitiendo obtener parte de los terrenos urbanizados en contraprestación por el financiamiento de las obras de urbanización; y, c) la recuperación de entre el 30 y el 50% de los incrementos en el precio del suelo derivados de la aplicación de la nueva norma urbanística, fruto de

la aplicación de la Ley 388 y cuyo acuerdo debe ser aprobado por el Concejo Distrital ▶ 60.

En el párrafo precedente es posible distinguir al menos tres mecanismos para la recuperación de las plusvalías; sin embargo, éstos proceden de dos tipos básicos: los impuestos en sus diversas formas y las contribuciones. Por lo anterior, será necesario adoptar políticas claras respecto de la renta de los bienes raíces urbanos, en especial, la proveniente de la compraventa de la tierra y de la contribución por las prestaciones que recibe cada bien raíz; políticas que se han de traducir en instrumentos normativos. En la discusión legislativa, parece razonable considerar el estudio de tasas diferenciales de impuesto a la propiedad con el propósito de incentivar ciertas mezclas deseadas de usos de suelo y desincentivar, mediante la imposición de gravámenes, los desarrollos no deseados ▶ 61.

Ha de revisarse el objeto del impuesto territorial y su relación con las prestaciones, que recibe todo bien raíz, por parte del sector público. Si ha de permanecer, debiera considerarse en el impuesto territorial, adicionalmente a la evaluación de las propiedades, la disponibilidad a pagar por la inexistencia de usos o actividades molestas dentro de un territorio; a modo de ejemplo, debiera evaluarse el coste social de trasladar residuos sólidos a otras zonas del territorio. Este coste no está relacionado con el valor del retiro de los residuos en sí mismo, sino con el coste social adicional ocasionado por la actividad, es decir, con las minusvalías que genera el paso de la basura desde

59 ◀ Lincoln Institute of Land Policy y Municipalidad de Rosario. "Recuperación de Plusvalías Urbanas. Aspectos conceptuales y gama de instrumentos". Beatriz Cuenya, Compiladora; Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR); Rosario, Argentina; 2005. pp. 9 - 10.

60 ◀ *Ibid.* pp. 35 - 36.

61 ◀ Smolka, Martim y David Amborski. "Recuperación de Plusvalías para el Desarrollo Urbano: una comparación interamericana". *Revista EURE*, Volumen XXIX, N° 88; Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales; Santiago, Chile; 2003. pp. 55 - 77.

unas zonas urbanas por otras, hasta llegar a vertedero. Es razonable preguntar, ¿por qué la comuna de La Reina no tiene su propio vertedero de residuos sólidos domiciliarios? Quizás la primera respuesta sería el valor del suelo; sin embargo, con más detención se reconocerá, que los habitantes de la comuna de La Reina (como los de cualquier comuna) valorarán más vivir lejanos a la localización de un vertedero de residuos sólidos domiciliarios, por tanto, existirá un diferencial de renta que esos habitantes debieran estar dispuestos a pagar por la inexistencia de ese uso de suelo en su territorio. Así, el impuesto territorial debiera presentar una sobretasa diferenciada que recoja las preferencias de elección y que pague las minusvalías generadas por unos sobre otros.

Otro aspecto clave a resolver e incorporar en una adecuada Ley de Suelo, es la opción preferente de compra, que deben poseer las instituciones públicas, llámense municipios, ministerios y/o servicios, tanto en las zonas consolidadas como de expansión o urbanizables de las ciudades, que se encuentran a merced de la especulación y que impiden la realización de la función social de la tierra. Hasta el momento la sobretasa en el impuesto territorial aplicable a los lotes eriazos o abandonados no tiene ningún efecto, dadas las franquicias comentadas en párrafos precedentes; se hace necesario, en forma especial en estos casos, que el Estado ejerza un derecho preferente de compra para la materialización de la función social del suelo urbano.

Principio Ético para la Recuperación de las Plusvalías

Las investigaciones sobre la recuperación de la renta urbana y las plusvalías demuestran que existe una importante gama de instrumentos, todos aplicables a la realidad particular del país, todos analizables en un estudio conciente, que tienda a posibilitar la incorporación de las mejores herramientas a la legislación nacional. Mas lo previo e importante es socializar el principio ético que genera la obligación de la captura de las plusvalías y el pago de las minusvalías. Una Política Urbana siempre ha de tener presente

"la categoría ética del bien común; el que debe cumplir dos funciones éticas: una función teleológica(46), "en cuanto propone una meta a conseguir: el bien común es una meta a perseguir"(47), es la expresión normativa teleológica de las realidades sociales; y la otra, una función verificadora, donde "el bien común representa el modelo para hacer realidad histórica la normativa ideal. Por eso mismo, el bien común necesita ser expresado mediante realizaciones concretas" (48).

También, debe tenerse presente que: "El bien común no se restringe a los valores económicos, sino que abarca todos los ámbitos de la vida social...: el complejo de bienes, fines y condiciones que interesan a todos y de los cuales todos pueden participar. En este sentido, el contenido del bien común está formado:

- *por aquellas condiciones externas necesarias al conjunto de los ciudadanos para el despliegue de sus cualidades y de sus funciones, de su vida moral, intelectual y religiosa;*

- por el conjunto de condiciones que permiten a los ciudadanos el desarrollo expedito y pleno de su propia perfección;
- por la defensa de los derechos y deberes de la persona humana, sobre todo en la época actual".(49)

Siguiendo a Vidal, el bien común debe presentar cuatro rasgos principales. Estos son: su carácter pluralista, posee una traducción concreta pluralista y democrática; su carácter dinámico, el bien común no es una categoría estática; su carácter intencional y objetivo, es obra de las voluntades, pero también es la realización de las estructuras que la sociedad se da; y, su carácter totalizante, el bien común debe respetar los ámbitos de la persona que trascienden su vida, por lo tanto a la vez, debe poseer un carácter individual. Sin estos rasgos, el bien común no se logra comprender y se desfigura. Sin ellos, el Estado, quien debe promover, velar o cautelar por la realización plena de éste, pierde su orientación, su sentido." ▶ 62

No es posible desconocer la obligación ética de la recuperación de la renta urbana y de las plusvalías del proceso de urbanización, creadas por acciones concretas de todos los hombres y mujeres que han vivido, viven y vivirán en un asentamiento urbano. En una sociedad marcada por el individualismo -como la chilena- que valora más el "tener" sobre el "ser", una propuesta que busque redistribuir los beneficios producidos por todos sus habitantes, será considerada como un exabrupto de resabios moralistas y un atentado al libre

emprendimiento. Mas debe volver a emerger el bien común -aunque los esfuerzos para que desaparezca sean extremos-, con el propósito de evitar la exclusión social tan profundizada en Chile y en toda la Región, pues el suelo y la propiedad, tanto pública como privada, cumple una función social que no es posible impugnar.

CONCLUSIÓN

A través de los diversos párrafos que integran este artículo se ha pretendido aportar a la discusión de la Política Urbana, considerando tres aspectos adicionales a los urbanísticos y que, conjuntamente con ellos, no se pueden visualizar en forma aislada: mercado, tributación y ética. La Política Urbana se ha de diseñar como un modelo compuesto de un conjunto de reformas institucionales y políticas, para materializar un desarrollo sostenible, el cual por definición involucra todos los planos de la existencia humana.

Se ha de reconocer que, de existir un mercado de suelo urbano, éste es altamente imperfecto y requiere, por tanto, de las regulaciones estatales necesarias y suficientes para establecer los equilibrios en él, de modo que el precio no sea fruto de la especulación ni de expectativas. También, si el mercado de suelo urbano es un mercado de productos acabados, como cualquier otro bien o servicio existente dentro de la economía, debe estar afecto a igual trato tributario y, por consiguiente, debe pagar las correspondientes tasas impositivas.

Los beneficios que genera el desarrollo urbano son producto de todos los habitantes -pues el mayor valor está dado por la existencia de bienes públicos, financiados por la sociedad en su conjunto- y no sólo de algunos agentes económicos, por tanto, esos dividendos desde una perspectiva de ética pública, deben ser capturados por todos los habitantes y no sólo por algunos pocos dueños de la tierra y del capital. Los beneficios sociales deben volver a la sociedad que lo genera, de lo contrario, se incrementa el patrimonio privado de unos pocos.

Los rendimientos del suelo, en virtud del desarrollo urbano, están en relación directa con la función social primigenia de la tierra y, por tanto, desde el principio ético de bien común, las ganancias deben ser redistribuidas entre todos los habitantes, de aquí la obligación estatal de recuperar las plusvalías creadas en el proceso. *"Por eso, la administración pública es un servicio público, encargado de administrar el bien común y movilizar a todos los ciudadanos para su realización y conservación. Cooperar con el bien común es el resumen de todas las obligaciones cívicas, y la madurez cívica se revela en una actitud de preocupación constante en velar por el bien público, patrimonio común de todos."* ▶ 63

Aunque el neoliberalismo económico está muy afianzado en todas las instituciones, una mirada optimista hacia el desarrollo urbano abriga luces de esperanza -para dar respuesta a las necesidades de los millones de hombres y mujeres ubicados en el 20% más pobre de los habitantes de las ciudades del país y de la Región-, cuando el tema de la

recuperación de la renta y de las plusvalías se pone en la discusión pública. A la socialización de la problemática que representan los temas expuestos, contribuyen de manera importante las publicaciones recientes; en ellas es posible observar un conjunto de opiniones de diverso signo, que intentan explicar y dar respuestas a la relación entre vivienda social y mercado de suelo ▶ 64; sin embargo, se necesita más participación en esta discusión y se ha de tener claro que el sector empresarial verá la solución del acceso a la vivienda para los sectores más postergados de la sociedad, sólo por el lado de la mayor inversión del Estado. Se pueden compartir o no las visiones, mas lo importante -en una primera fase-, es transparentar la conceptualización del problema, para socializar los efectos y las soluciones posibles; luego, será necesario legislar al respecto.

También, es posible abrigar luces de esperanza para materializar una vivienda digna para quienes no pueden acceder a ella, cuando organizaciones de ciudadanos no sólo postulan la necesidad de un espacio físico donde guarecerse de las inclemencias del clima, sino abogan por la construcción de una ciudad vivible, más humana. Existe esperanza cuando hombres y mujeres se organizan por una sana y justa reivindicación del orden urbano, más allá del lugar propio de residencia, donde el barrio ya no presenta un límite fijo y estático, hoy el "barrio" se ha ampliado, presenta características planetarias, la tierra es de todos y nadie puede apropiarse en forma particular de los beneficios que produce. En esas acciones restauradoras es posible reconocer que aún existe la solidaridad humana. Solidaridad que debe entenderse no como *"un sentimiento superficial por*

63 ◀ Bastos de Ávila, sj., Fernando. *"Pequeña Enciclopedia de la Doctrina Social de la Iglesia"*. Ediciones San Pablo, Bogotá, Colombia. 1994. p. 69.

64 ◀ En Chile, a este número de la Revista INVI, dedicado a la relación entre Política Habitacional y Renta Urbana, se puede adicionar la aparición en el mes de junio próximo pasado, la edición Nº 4 de la Revista Prourbana, publicación del Programa de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile y el Lincoln Institute of Land Policy.

los males de tantas personas, cercanas o lejanas. Al contrario, es la determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común; es decir, por el bien de todos y cada uno, para que todos seamos verdaderamente responsables de todos." ▶ 65

En la construcción de la ciudad, morada definitiva del hombre, es urgente dar respuesta a la tarea ética que demanda el desarrollo urbano, pues ella es el espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes, donde todas las personas tienen el derecho a exigir las condiciones necesarias para su desarrollo integral, donde debe prevalecer el interés colectivo sobre el interés individual y se debe promover el uso equilibrado del espacio y del suelo urbano.

BIBLIOGRAFÍA

BACHELET Jeria, Michelle. "Cuenta Pública a la Nación. Discurso 21 de Mayo de 2006 al Congreso Pleno". En: http://www.gobiernodechile.cl/21mayo2006/indice_discursos.asp

BASTOS DE ÁVILA, sj., Fernando. "Pequeña Enciclopedia de la Doctrina Social de la Iglesia". Ediciones San Pablo, Bogotá, Colombia. 1994.

BORJA, Jordi. "Ciudad y Ciudadanía en Europa". En: *Revista Método*, Nº 31; Monográfico: ¿Existe la Ciudad Soñada?; Universidad de Valencia; Valencia, España; otoño 2001. Ver en: <http://www.uv.es/metode/numero31/Numero31.html>

DAHER, Antonio. "Neoliberalismo Urbano en Chile". En: *Revista Estudios Públicos*, Nº 43; Centro de Estudios Públicos; Santiago, Chile; 1991. pp. 281 - 299.

DIARIO OFICIAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE. "Constitución Política de la República de Chile". Ministerio Secretaría General de la Presidencia; Decreto Nº 100, de 17.09.2005; Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado; Publicado el 22.09.2005.

DIARIO OFICIAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE. "Ley Nº 20.033". Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo; Publicado el 01.07.2005.

DOIG, Germán. "Diccionario Río - Medellín - Puebla - Santo Domingo". Editorial San Pablo; Colección Diccionarios; Santa Fe de Bogotá, Colombia; 1994.

GARNIER, Jean Pierre. "Planificación Urbana y Neocapitalismo". En: *GEO Crítica*, Cuadernos Críticos de Geografía Humana, Año L, Nº 6; Universidad de Barcelona; Barcelona, España; noviembre de 1976. <http://www.ub.es/geocrit/geo6.htm>

HARZOK, Alanna y James ROBERTSON. "El Impuesto al Valor de la Tierra y la Renta de los Recursos Naturales, para fines de Financiamiento para el Desarrollo de una Nación". Archivo digital en: <http://www.greentax.net/docs/fin4devt-es.html>; International Union for Land Value Taxation; United Nations NGO; Londres, Reino Unido; 2000.

JUAN PABLO II. Carta Encíclica "Sollicitudo rei socialis". Ediciones Paulinas; 2ª. Edición; Santiago, Chile; abril 1988.

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY y MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. "*Recuperación de Plusvalías Urbanas. Aspectos conceptuales y gama de instrumentos*". Beatriz Cuenya, Compiladora; Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR); Rosario, Argentina; 2005.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. "*Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones*". En: <http://www.minvu.cl/default2.asp?cuerpo=477> Actualizada al 23 de marzo de 2006.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. "*El Déficit Habitacional en Chile: medición de los requerimientos de vivienda y su distribución espacial*". Coordinador: Camilo Arriagada Luco, Jefe de Departamento de Estudios; Serie VII: Política Habitacional y Planificación; N° Publicación 321; Santiago, Chile; noviembre 2004.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. "*Política Nacional de Desarrollo Urbano*". División de Desarrollo Urbano; Santiago, Chile; enero 1979.

POLÈSE, Mario. "*Economía Urbana y Regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*". Libro Universitario Regional (EULAC/GTZ); Primera Edición; Cartago, Costa Rica; 1998.

SABATINI, Francisco. "*Reforma de los Mercados de Suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial*". En: *Revista EURE*, Volumen XXVI, N° 77. Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Instituto de Estudios Urbanos y

Territoriales; Santiago, Chile; 2000. pp. 49 - 80.

SCHILLER, Bradley R. "*Principios Esenciales de Economía*". Editorial McGraw - Hill Interamericana de España S. A.; Primera Edición; Madrid, España; 1994.

SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS. "*Decreto con Fuerza de Ley (D. F. L.) N° 2*". Texto definitivo fue fijado por el D. S. N° 1.101, del Ministerio de Obras Públicas, publicado en el Diario Oficial de 18 de julio de 1960 y actualizado al 30 de julio de 1997. En: http://www.sii.cl/pagina/jurisprudencia/legislacion/basica/df12_1.htm

SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS. "*Boletín de Textos Legales*". LexisNexis Chile; Santiago, Chile; 2004.

SMOLKA, Martim y David AMBORSKI. "*Recuperación de Plusvalías para el Desarrollo Urbano: una comparación interamericana*". *Revista EURE*, Volumen XXIX, N° 88. Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales; Santiago, Chile; 2003. pp. 55 - 77.

TORRES J., Mario. "*El Modelo Urbano Neoliberal y la Expansión de la Ciudad de Santiago de Chile*". En: *Revista Ciudades*, N° 8; Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid; Valladolid, España; en prensa; 2006.

TORRES J., Mario. "*Planeación Urbana en Chile. Un producto de la especulación inmobiliaria*". En Revista Digital: *Boletín CF+S 29/30*, Edita Instituto

Juan de Herrera, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid; Madrid, España; junio 2005. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/>

TORRES J., Mario. "*La Planificación Urbana: un imperativo ético*". En: Revista de Urbanismo, N° 4; Edición digital del Departamento de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile; Santiago, Chile; julio 2001. <http://revistaurbanismo.uchile.cl/n4/torres.html>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE. "*Rol 253*".

Archivo digital en: http://www.tribunalconstitucional.cl/roles/rol_n253.html; Santiago, Chile; 1997.

TRIVELLI O. Pablo. "*Reflexiones en torno a la Política Nacional de Desarrollo Urbano*". En: Revista EURE, Volumen VIII, N° 22. Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales; Santiago, Chile; 1981. pp. 43 - 64.

WONNACOTT, Paul y Ronald WONNACOTT. "*Economía*". Editorial McGraw - Hill Interamericana de España S. A.; Tercera Edición; Madrid, España; 1988.