



## BIEN COMUN Y BENEFICIO PARTICULAR: LA INCIDENCIA DE LA PLANIFICACION TERRITORIAL EN EL VALOR DE LOS BIENES INMUEBLES

Ricardo Utz Barriga<sup>1</sup>

### Introducción:

Hace 350 años, la población mundial no superaba los 500 millones de habitantes. Hace 25 años, esta población aumentó a 3.600 millones. En la actualidad se superan los 5.000 millones de habitantes, lo que indica que la población del planeta duplica su cantidad sólo en algunas décadas.

En nuestro país, la población chilena ha experimentado una fuerte migración desde lo rural hacia áreas urbanas, alcanzando en 1992 una proporción del 83 % de población urbana, magnitud cercana a la presentada por países en etapa post-industrial. A su vez, se ha dado una segunda migración, desarrollada en forma paralela a la anterior, desde las ciudades menores hacia las de mayor importancia, al punto de existir hoy una concentración del 56% de la población chilena en sólo tres áreas metropolitanas (Santiago, Valparaíso y Concepción).

Si a los procesos migratorios señalados anteriormente, se les superpone el crecimiento demográfico vegetativo, se concluye que los principales centros urbanos del país deberán enfrentar en las próximas décadas, un crecimiento poblacional de gran magnitud. Por otra parte, aquellos centros de menor tamaño experimentarán también alteraciones sustanciales en su morfología urbana.

Estos cambios, implican necesariamente una dinámica determinada que afectará positiva o negativamente los valores de los bienes inmuebles que integran estos centros urbanos.

Este hecho, pone de manifiesto la necesidad de llevar a cabo una planificación del territorio comunal desde una perspectiva que integre los aspectos del valor, tanto del suelo como de las edificaciones. Ello, en un marco tendiente a valorar el espacio disponible como hábitat de todos sus habitantes, en donde se equilibre los conceptos de Bien Común y de beneficio particular.

### 1.-Bien Común y rentabilidad

A pesar que últimamente ha sido recurrente la discusión sobre una nueva política de desarro-

llo urbano, lo cierto es que ésta no ha sido aún promulgada, encontrándose hasta ahora vigente la Política del año 1985, la que a su vez reemplazó a la de 1979.

En general, se espera que la política de desarrollo urbano inspire en primera instancia la formulación de los instrumentos de planificación territorial, a pesar que estos últimos han sufrido una serie de transformaciones desde el punto de vista legal. Baste citar sólo la reciente modificación a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones publicada en el Diario Oficial el 25 de junio del 2001, la cual ya hace referencia a la totalidad del territorio comunal como objeto de análisis.

Al considerar sólo este cambio, la política nacional de desarrollo urbano vigente, aparece al menos desfasada de los alcances previstos para la nueva generación de instrumentos de planificación territorial.

En este contexto, un particular punto que aparece desatendido, dice relación con el alcance de los mercados urbanos y el valor que las propiedades pueden alcanzar al tenor de las transformaciones que los instrumentos de planificación territorial consideran.

Esta desatención podría explicarse a partir del radical cambio entre la política de desarrollo urbano de 1979 y la de 1985. En efecto, podría inferirse que en aras del "Bien Común", prácticamente se marginaron de los planes reguladores comunales elaborados a partir de 1985, estudios más profundos relacionados con el valor de los inmuebles, el comportamiento del mercado inmobiliario, las tendencias "sociales" de expansión urbana y otras materias análogas que recordaban la antigua política urbana que se deseaba superar.

Tal vez, se entendió entonces los conceptos de Bien Común y rentabilidad, como conceptos contrapuestos y que por ende no tenían cabida en un mismo instrumento de planificación.

Ello se desprende de revisar los contenidos de las dos políticas de desarrollo urbano que el país conoció en el último cuarto de siglo:

La Política de Desarrollo Urbano de 1979, basó el desarrollo de las ciudades en el libre juego de la oferta y la demanda. Sus principios se resumen en las siguientes afirmaciones:

- a.- El suelo urbano no es un recurso escaso. Su aparente escasez es consecuencia de la falta de concordancia entre las normas técnicas y jurídicas y las condiciones de oferta y demanda del mercado inmobiliario.
- b.- El uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad. La tierra urbana se transa en forma libre, con las limitaciones que le imponga la zonificación, las normas técnicas y el interés público para determinadas funciones sociales.
- c.- La concentración espacial de la población, genera ventajas comparativas para el desarrollo de las actividades económico-sociales.

Se estima que la población concentrada en el sistema urbano aumenta constantemente, demostrando con ello su interés por captar las economías externas, que generan las actividades productivas y los servicios ubicados en las ciudades.

- d.- El suelo urbano debe regirse por disposiciones flexibles, determinadas por los requerimientos del mercado. Las características de la zonificación y las normas que definen el uso de la tierra, se originan principalmente en las demandas provocadas por las actividades económicas y sociales de la población.
- e.- Al Estado corresponde proteger el Bien Común. Este debe limitarse a determinar las políticas que orienten las relaciones del mercado urbano, con el objeto de preservar el Bien Común y las condiciones más favorables del Medio Ambiente, dentro de las cua-



Vista aérea del campus de la Universidad de Concepción, extensión que se ha mantenido inalterable en su función social pese a las distintas políticas de desarrollo urbano de la ciudad.

les se desarrollan las actividades económico-sociales de la población.

En la práctica, la aplicación de esta política originó planes reguladores que "escasamente regulaban" y que ofrecían una multiplicidad de usos de suelo posibles, sin que se percibiera un referente urbano claro y consensuado por la comunidad.

A partir de 1985, comenzó a regir la nueva política nacional de desarrollo urbano, generándose un brusco viraje de las tendencias conocidas hasta entonces.

Esta política surgió de la natural crítica a la política anterior, en donde se denunció que el concepto de mercado que inspiraba la planificación, favoreció el interés privado afectando a las ciudades como totalidades armónicas y equilibradas.

Los nuevos principios que inspiraron la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1985, se resumen en las siguientes afirmaciones:

a.- Al comparar las inversiones acumuladas junto a los gastos de operación en los que se incurrió en las principales ciudades chilenas durante los últimos 40 años, con el resultado físico-ambiental y de funcionamiento alcanzado por ellas, se llega a la conclusión que su deterioro e ineficiencias actuales, no se deben a la escasez en la cuantía de los recursos invertidos, sino al proceso por medio del cual dichos recursos fueron empleados. Este proceso no siempre se ajustó a previsiones de largo plazo, ni a planes estables, ni a prioridades adecuadas.

b.- El "desarrollo urbano" se liga al principio del desarrollo, entendido éste como un proceso de mejoramiento y, cuando proceda, de crecimiento, ambos planificados y complementarios.

Dado que las acciones privadas orientadas por los mecanismos del mercado son insuficientes por sí solas, para implementar este desarrollo y evitar las externalidades negativas que derivan de un crecimiento inorgánico, corresponde al Estado, "la irrenunciable responsabilidad de procurar áreas que alcancen un estándar aceptable de habitabilidad".

c.- El Bien Común en el desarrollo urbano se expresa en el mejor uso del suelo y en la mejor habitabilidad de los espacios. En la promoción del desarrollo urbano, la volun-

tad del Estado es de carácter político y los medios que utiliza para llevarla a cabo, son las leyes y los instrumentos de planificación urbana.

d.- La Planificación del Desarrollo Urbano es una función privativa del Estado. En dicha planificación serán consideradas entre otras informaciones, las tendencias del mercado, las que se evaluarán a la luz del Bien Común y de un horizonte de mediano y de largo plazo.

La iniciativa privada deberá ajustarse a la planificación que establezca el Estado, y dentro de este marco, orientará naturalmente sus decisiones por el mercado.

e.- Los Instrumentos de planificación urbana (hoy instrumentos de planificación territorial), deberán procurar la definición y puesta en valor del carácter urbanístico de todo asentamiento, a través de la preservación de su patrimonio natural y cultural.

Como se puede apreciar, la política de desarrollo urbano vigente desde hace 16 años, recuperó la noción de Bien Común, como el valor que se antepone a las decisiones que se adopten sobre el territorio. Sin embargo, al parecer esta recuperación del Bien Común se interpretó como la negación de todo enfoque que considerara aspectos de rentabilidad en la ciudad. Ello se desprende de revisar la generación de planes reguladores desarrollados bajo este enfoque, los que en gran medida han obviado todo análisis de mercado y sus tendencias, y con ello el análisis del valor de los inmuebles en la ciudad.

En el mejor de los casos, han considerado sólo parcialmente estas materias, pero sin incluirlas como mecanismos de gestión en las propuestas formuladas.

## 2.-La gestión urbana y el valor

En nuestro país, el proceso de planificación del territorio se efectúa a partir de tres ámbitos de acción distintos, los que abarcan otras tres áreas geográfico - administrativas del territorio nacional. Estos niveles son:

- el nivel regional
- el nivel intercomunal y
- el nivel comunal.

Si se considera que la planificación del nivel comunal es la que afecta más directamente a la comunidad, se concluye que las materias relacionadas con el valor de las propiedades, se referirán también con especial énfasis a este nivel.

La Ley General de Urbanismo y Construcciones establece que la Planificación Urbana del nivel Comunal, es aquella que "promueve el desarrollo armónico del territorio de la comuna, en especial el de sus centros poblados, todo ello en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social".

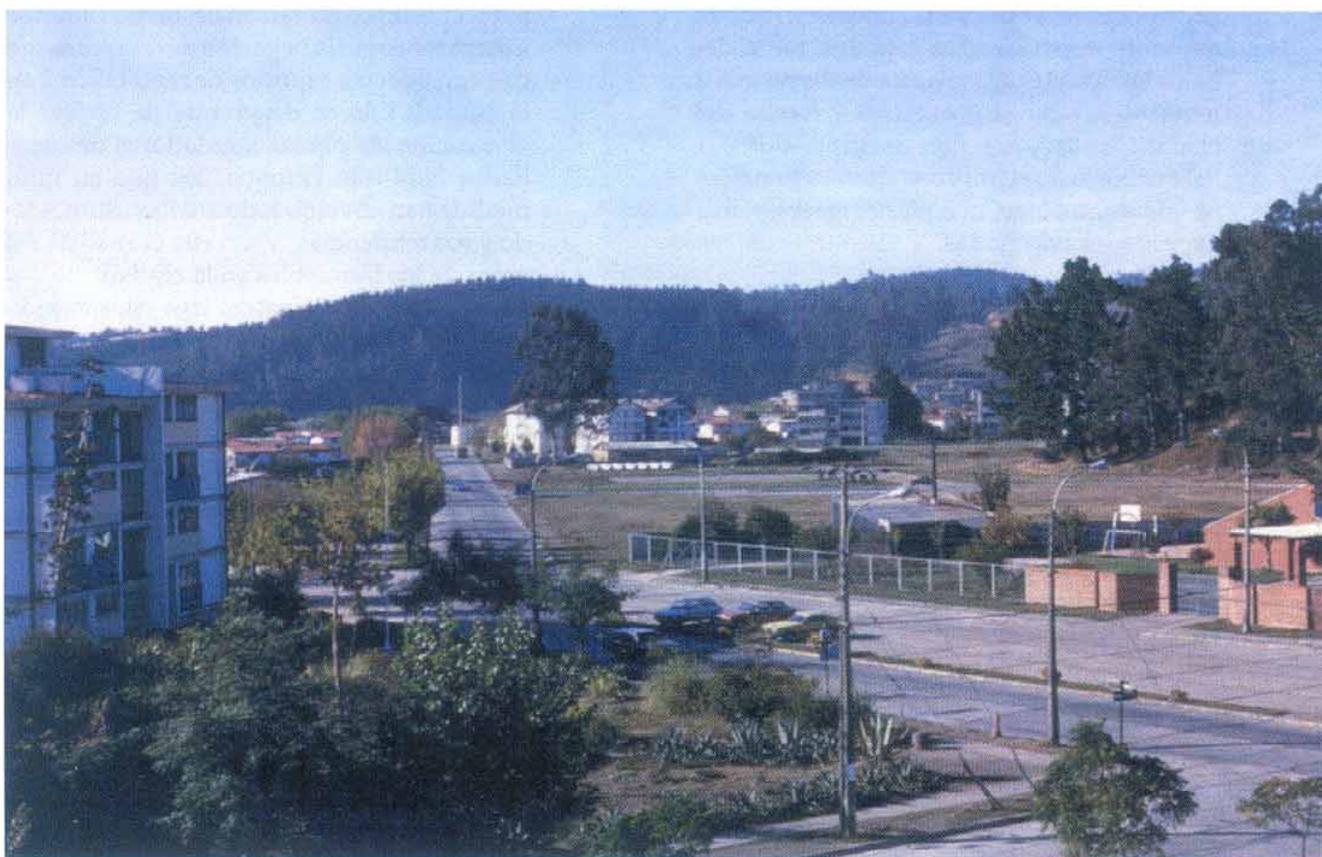
Más allá de esta disposición legal, que además debe entenderse complementaria con los principios contenidos en la Política Nacional de Desarrollo Urbano indicada en el punto anterior, se tiene que los instrumentos de planificación territorial encargados de llevar a cabo estas metas, no ha sido del todo efectivos.

En efecto, a pesar que la normativa citada hace hincapié en el "desarrollo armónico de la comuna", los planes reguladores comunales han interpretado esta disposición focalizando su acción sólo a las áreas urbanas, haciendo abstracción del territorio comunal en que se emplazan. De allí que los instrumentos tradicionales de

planificación urbana, presenten en primera instancia diversas limitaciones derivadas de la descontextualización en que se conciben. Entre las principales limitaciones figuran:

- a- Escasa capacidad para anticipar y resolver las interacciones entre desarrollo urbano y desarrollo económico.
- b- Escasa consideración de los factores ambientales en la planificación del territorio
- c- Escasa vinculación entre los objetivos del desarrollo comunal y la planificación de su territorio.

Es opinión generalizada que la planificación urbano - territorial que se promulgó en Chile durante los últimos 25 años, tuvo un marcado acento arquitectónico-urbanista, con clara desatención por los factores económicos, sociales y ambientales del desarrollo. De ahí que los planes reguladores tradicionales, la mayoría de los cuales está aún vigente, sean instrumentos destinados básicamente a la zonificación del área urbana, presentándose sólo de carácter prohibi-



Villa San Pedro, cuya extensión territorial y usos han sido permanentemente modificados por las diferencias de política de desarrollo urbano existentes, como la pérdida de áreas verdes en este caso.

tivo, detallista rígido y controlador. Ello significó que estos planes constituyeran en la realidad un conjunto de documentos que ni el usuario ni la Autoridad sintieran que formaban parte de un "Proyecto Mayor".

Por otra parte, los planes de última generación que han superado el enfoque tradicional de la planificación normativa restrictiva y que contienen diversos niveles de propuesta, necesitan consolidarse en una modalidad hasta ahora desconocida para la comunidad y que incluye en muchos casos el elemento de la gestión, como el "motor" para hacer ciudad.

Con todo, se necesita que los planes reguladores comunales sean concebidos en primer lugar como partes integrantes de un contexto mayor (la comuna) el cual se hace necesario conocer y evaluar. En segundo lugar se requiere que los planes se apoyen en una imagen consensuada de ciudad, la cual contenga argumentos propositivos más que restrictivos en el marco de una lectura fácil y optimista. Y en tercer lugar, se necesita que los planes reguladores integren como factor de trascendencia en sus propuestas, la incidencia que tales propuestas tienen sobre el valor de los inmuebles.

Esto cobra especial relevancia, si se tiene a la vista los instrumentos de planificación que durante septiembre - octubre se encuentran en etapa de licitación. Por citar sólo la nómina vinculada al MINVU, se tiene el siguiente listado: (Fuente: Ditec MINVU, al 16.07.2001)

- Diagnóstico Plan de Desarrollo Urbano Regional ( 3ª región )
- Diagnóstico Plan de Recuperación de la ribera urbana del río Elqui ( 3ª región )
- Diagnóstico ambiental, Planes Reguladores Intercomunales ( 5ª región )
- Diagnóstico Planes Reguladores de Coronel, Tomé, Santa Juana y Florida. ( 8ª región )
- Planes Reguladores de Cabrero, Nacimiento, Laja y San Rosendo. ( 8ª región )
- Diagnóstico Planes Reguladores de Mulchén, Tucapel y Quilleco. ( 8ª región )
- Análisis Seccional La Isla ( 9ª región )
- Actualización Plan Regulador de Traiguén ( 9ª región )
- Actualización Plan Regulador de Gorbea, Cunco y T. Schmidt ( 9ª región )
- Análisis Planes Reguladores de Melipeuco y Curarrehue ( 9ª región )
- Actualización Plan Regulador de Victoria ( 9ª región )
- Diagnóstico Plan Regulador de Chile Chico ( 11ª región )
- Actualización Plan Regional de Desarrollo Urbano ( 12ª región )

Al imbuirse en el enfoque metodológico tradicional de los planes reguladores, se tiene que ellos consideran principalmente dos dimensiones : la dimensión espacial y la dimensión funcional.

La dimensión espacial significa estudiar y analizar las variables desde el punto de vista de su distribución geográfica, su localización, ubicación, etc.

La dimensión funcional relaciona el comportamiento de la variable, es decir, la operatividad del sistema.

Sin embargo, se requiere poner además de lo anterior, énfasis en la las tendencias de la ciudad, su evolución en el tiempo y cambio. Ello implica conocer los mercados urbanos, su comportamiento, los valores del suelo y su tendencia, los proyectos relevantes y su incidencia en el valor de los inmuebles de su entorno, etc., lo que necesariamente nos lleva a considerar una tercera variable en el análisis: " el tiempo". Es decir, se incluye aquí la tercera dimensión, correspondiente a la dimensión temporal .

Reconociendo este fenómeno, se percibe que han aparecido últimamente nuevos conceptos que ligan la planificación de las ciudades a nuevas nociones, cuyo énfasis radica más en el "cómo" por sobre el " qué". Un aporte de interés a este respecto, lo efectúan los ya conocidos alcances de la planificación estratégica.

Por su parte, el proyecto de ley Nº 351 - 339, presentado al H. Congreso Nacional el 20 de mayo de 1999 y que modifica sustancialmente la Ley General de Urbanismo y Construcciones, incluye en su articulado conceptos de gestión, de los que se presentan a continuación algunos ejemplos:

- a.- Creación de Fondos Municipales para el financiamiento de equipamientos y áreas verdes
- b.- Creación de " Certificados de Constructibilidad" asociados a inmuebles de interés patrimonial
- c.- Reconocimiento a nivel legal de " Zonas Urbanas de Desarrollo Condicionado"
- d.- Creación de mecanismos para el financiamiento de obras de urbanización en parcelas de agrado ( acogidas al D.L .3.516)

Complementando lo anterior, surge de variadas formas y con múltiples matices, el concepto de " gestión", como el justo y necesario com-

plemento de nuestros tradicionales planes reguladores comunales.

Hoy se habla de acciones concertadas, mesas de acuerdo, actores públicos, privados, sociales y académicos discutiendo sobre el rumbo de nuestras ciudades. Con ello, los conceptos de rentabilidad y de valor han retornado a los expedientes, no desde la fría perspectiva del lucro como en el pasado, sino desde la justa cuota de equilibrio entre el Bien Común y el beneficio particular.

La modificación a la Ley de Urbanismo y Construcciones, hoy en discusión en el Congreso, la publicación de la modificación a la Ordenanza de Urbanismo y Construcciones, la redacción de la circular DDU N° 55, son el eco de un nuevo y moderno concepto de ciudad, que ya es reconocida por la Autoridad: La ciudad que incluye "la gestión" en su dinámica motora.

### 3.-La incidencia de la planificación territorial en el valor de los bienes inmuebles

La actual Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones establece en su artículo 2.1.10, las normas urbanísticas que deben considerarse en los instrumentos de planificación territorial. Estas normas constituyen una herramienta disponible para incluir mecanismos de "negociación" en donde la ciudad obtenga parte de los beneficios que la aplicación de tales normas permite.

La experiencia de planificación territorial en otras latitudes, de alguna forma da luz sobre los alcances que la normativa chilena contenida en los instrumentos de planificación territorial puede alcanzar. Ello, en la medida que las normas urbanísticas se conciben con un "delta flexible", que asegure un margen de gestión en donde se compartan los beneficios obtenidos.

Así por ejemplo, los beneficios de incorporar nuevos suelos a la ciudad, mediante la simple ampliación del límite urbano, abre las puertas a la negociación con los beneficiarios directos, cuyos terrenos, "otrora rurales" alcanzarán un mayor

valor al incluirse dentro del mencionado límite. La "negociación" aludida bien podría expresarse en obras de ornato para la ciudad. Con el simple concepto que " todos ganen" podrían concebirse planes reguladores en forma íntegra, en donde las herramientas disponibles para ello, las define la propia Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Estas herramientas son:

- El límite Urbano
- Las líneas de edificación y franjas sujetas a expropiación
- Los usos de suelo
- El sistema de agrupamiento de las edificaciones
- El coeficiente de constructibilidad
- El coeficiente de ocupación de suelo o de los pisos superiores
- Las alturas máximas de edificación
- Los adosamientos
- Las distanciamientos mínimos a los medianeros
- Los antejardines
- Los ochavos y rasantes
- Las superficies de subdivisión predial mínima
- Las densidades máximas
- Las exigencias de estacionamientos
- Las zonas o inmuebles de conservación histórica
- Las zonas típicas
- Los monumentos nacionales y,
- Las exigencias de plantaciones y obras de ornato.

Indudablemente, los planes reguladores concebidos desde la perspectiva recién expuesta, incluyen una componente que puede alterar significativamente el valor de los bienes inmuebles. En consecuencia, las tasaciones requeridas para cada caso tendrían que considerar como un factor gravitante las implicancias de la " oportunidad" que los instrumentos de planificación brindan a los particulares. Y de paso se encontraría tal vez el " eslabón perdido" entre el Bien Común y el beneficio particular.