

EL ESTADO TERRATENIENTE: GESTIÓN DE BIENES NACIONALES*

Antonio Daher

El Estado, el mayor terrateniente, propietario de un tercio del territorio nacional, no dispone aún de un catastro de las tierras fiscales, mayores en superficie a Uruguay o Cuba, y apenas menores a Italia o Japón. Este estudio contribuye, en primer lugar, al análisis de la cartera de propiedades fiscales, urbanas y rurales, en cada región del país. Un segundo aporte del mismo es la evaluación de la gestión de la cartera de bienes nacionales, en términos de adquisiciones, disposición —incluidas las privatizaciones— y administración de los bienes raíces fiscales. Una tercera contribución es el análisis de los precios e ingresos —más de UF 7 millones en dos décadas— obtenidos por ventas y arriendos de tales propiedades, además de un ejercicio de avalúo de la cartera inmobiliaria fiscal.

El estudio, elaborando una base estadística de 1979 a 1997, permite evaluar prácticamente la gestión de los bienes nacionales fiscales de los últimos tres gobiernos, constatando, entre otras conclusiones, que en los 90 el Estado privatiza mucho menos, favoreciendo las ventas directas, a pesar de que los precios obtenidos en subastas y propuestas son sustancialmente mayores. Igualmente, se verifica que

ANTONIO DAHER. Profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

* El autor expresa su reconocimiento al Ministerio de Bienes Nacionales por la información proporcionada para este estudio. Asimismo, agradece la valiosa asistencia de Juan Eduardo Bauzá y Cristóbal Crisosto (Departamento de Ingeniería Comercial); Max Spiess (Facultad de Derecho); y Jorge Pinto (Facultad de Arquitectura).

en la misma década los títulos gratuitos otorgados superan ampliamente a los conferidos en los 80.

La investigación demuestra, asimismo, que tanto la cartera de bienes raíces fiscales, como las ventas, los precios, e incluso los títulos gratuitos, presentan un fuerte sesgo geográfico, haciendo recomendable no sólo una ‘focalización’, sino en rigor una ‘localización’ de su gestión, abogando por una mayor descentralización a través de los gobiernos regionales y administraciones municipales.

Por último, luego del análisis de casi veinte años de gestión inmobiliaria estatal queda planteada la conjetura de la transición de un Estado terrateniente, en la acepción más bien crítica y peyorativa de este adjetivo —connotando falta de modernidad, menor productividad y escaso espíritu emprendedor—, a un Estado empresario, esta vez bajo la figura del Estado empresario inmobiliario.

I. INTRODUCCIÓN: EL ESTADO NO SABE LO QUE TIENE...

1 999, 7 de enero. Valparaíso, Cámara de Diputados de la República de Chile: el Ministerio de Bienes Nacionales y la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente de dicha Cámara realizaban en conjunto el Seminario “Los Bienes de la Nación: una oportunidad para el Desarrollo y Calidad de Vida de la Ciudadanía”. Inaugurando el evento, el presidente de la Cámara, diputado Gutenberg Martínez, denunciaba la existencia de bienes nacionales de uso público que no se sabe de qué instituciones dependen, que se presentan como tierra de nadie, convertidos en basurales y lugares de delincuencia, alcoholismo y drogadicción, agregando que el Estado no sabe cuál es su número y superficie, ni cuál su efectiva propiedad o tenencia... (Martínez, 1999). En la convocatoria al mismo Seminario, ambos organismos del Estado —Ministerio y Cámara— reconocían que “muy a menudo expresiones como bienes fiscales o bienes del Estado esconden una calificación peyorativa de bienes que pueden ser de todos pero que en la práctica no son de nadie” (Ministerio de Bienes Nacionales y Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, 1999:1).

Esta “tierra de nadie”, tan peyorativamente considerada como lo ha sido muchas veces el propio Ministerio a su cargo, representa sin embargo ni más ni menos que un tercio del territorio nacional continental, exactamente un 32,1% con 243 mil kilómetros cuadrados, según cifras de la Ministro de esa cartera (Delpiano, 1999). Esta paradoja llevó al diputado

Roberto Dalmastro a expresar —en el mismo Seminario— que Bienes Nacionales era el Ministerio más rico de todos —¡cuánto cuesta el tercio fiscal del territorio nacional!— y, sin embargo, el con menor presupuesto (Dalmastro, 1999).

Patrick Shea, Deputy Assistant Secretary for Land and Mineral Management del Gobierno de los Estados Unidos, expresaba en la misma instancia que el Bureau of Land Management contaba con cerca de 10.000 empleados y un presupuesto para 1999 de US\$ 1,2 billones, recordando que la tierra de propiedad pública en los Estados Unidos era también del orden de un tercio del territorio nacional. En broma y en serio, el Deputy Assistant Secretary expresaba: “¡Yo soy el terrateniente más grande de los Estados Unidos!” (Shea, 1999).

El Ministerio de Bienes Nacionales (s/f ¿1998? a:1) constataba que históricamente, en Chile, “la falta de una acción planificada en la gestión de las propiedades fiscales ha generado ocupaciones ilegales de terrenos; desaprovechamiento de ventajas comparativas; grandes desórdenes en el desarrollo territorial; pérdidas de patrimonio, por deterioro de la base de recursos naturales, históricos y paisajísticos contenidos en los terrenos fiscales; acciones especulativas; pérdida de capital para el Estado de Chile”.

El propio Ministerio reconocía que el catastro de todos los bienes fiscales inscritos debería concluirse a fines de 1998 y que el de la propiedad fiscal no inscrita se extenderá hasta fines del año 2000 (Ministerio de Bienes Nacionales, s/f ¿1998? b).

La verdad es que a fines del siglo XX, con todo el desarrollo que ha alcanzado el país y a pesar de la modernización del Estado, los bienes nacionales siguen siendo en gran medida una tierra de nadie y el Estado no sabe cuánto vale lo que tiene y ni siquiera sabe lo que tiene.

Este estudio quiere contribuir, en primer lugar, al conocimiento y análisis de la cartera de propiedades fiscales, tanto urbanas como rurales, en cada región del país. Complementariamente, un segundo propósito del mismo es evaluar la gestión de dicha cartera por parte del Ministerio de Bienes Nacionales, en términos de adquisiciones, disposición y administración de las propiedades fiscales. Finalmente, un tercer objetivo de la investigación es analizar los ingresos obtenidos por ventas y arriendos de tales propiedades y, de acuerdo a los precios involucrados y a otros antecedentes, intentar un ejercicio de avalúo de la cartera inmobiliaria fiscal. Las conclusiones buscan conjugar los resultados del estudio con orientaciones de política, recogiendo algunas experiencias internacionales en la materia.

En términos metodológicos, la investigación se basa en un banco de datos cuya elaboración era de por sí un desafío y un aporte, en atención a la

inexistencia —aún hoy— de un catastro de la propiedad fiscal. La información estadística incluye tanto inventarios regionalizados de bienes raíces fiscales, para 1990 y 1994, cuanto series de datos de adquisiciones, disposiciones, administración e ingresos monetarios, vale decir, del conjunto de operaciones realizadas sobre la cartera inmobiliaria fiscal. Estas últimas, que cubren en general un periodo de diecinueve años —desde 1979, año de inicio del cambio del marco legal del Ministerio del ramo, hasta 1997— hacen posible evaluar la gestión estatal de prácticamente los tres últimos gobiernos.

La fuente de la información primaria sobre la que se construyó la base de datos es, por lo general, el propio Ministerio de Bienes Nacionales. Como se verifica más adelante, en ciertos casos la información es menos confiable, sobre todo en materia de stock, y en otros hay vacíos puntuales, en especial tratándose de operaciones o flujos sobre ese stock. A pesar de ello, el grueso de la información da cuenta de manera relativamente certera del orden de magnitud y características de la cartera inmobiliaria fiscal, y de las tendencias —validadas por su cobertura temporal de casi dos décadas— en la gestión gubernamental de la misma.

La estructura del presente documento ordena los resultados de la investigación en cinco capítulos. El primero, bajo el título “El Estado no sabe lo que tiene”, cumple un propósito introductorio, presentándose en él a grandes rasgos las características del ‘problema’ que enfrenta el Estado en materia de propiedad fiscal y las atribuciones y responsabilidades que en particular tiene el Ministerio de Bienes Nacionales.

El segundo capítulo, denominado “Gestión inmobiliaria del Estado”, pasa revista a experiencias y políticas nacionales e internacionales en la materia, y a ciertos conceptos de gestión de portfolios inmobiliarios, preparando así el terreno para el análisis estadístico que prosigue en términos de conferirle un marco empírico y teórico.

“El Estado terrateniente”, como su nombre lo indica, es el capítulo destinado al análisis del stock de propiedades fiscales, urbanas y rurales, en cada región de Chile, en 1990 y 1994, en su primera parte, y en su segunda al estudio desagregado de dicha cartera en términos de propiedades administradas, con información provisoria y afectas a alguna reserva, en el año 1990.

El cuarto capítulo describe y evalúa las operaciones y flujos resultantes de la gestión de Bienes Nacionales entre 1979 y 1997. Bajo el título “El Estado, empresario inmobiliario”, dicha gestión es revisada en cuatro dimensiones: 1) Adquisiciones fiscales: herencias, desafectaciones, expropiaciones y compras, donaciones y traspasos; 2) Disposición y privatiza-

ción: ventas directas, ventas por subastas y propuestas, transferencias y títulos gratuitos; 3) Administración: arriendos, destinaciones, usos gratuitos y usos onerosos; 4) Ingresos fiscales por ventas directas, ventas por propuestas y arriendos.

El quinto y último capítulo, “Bienes Nacionales ¿un mal nacional?”, junto con hacer un ejercicio de avalúo de la cartera inmobiliaria fiscal con el propósito de “ponerla en valor” o valorizarla, sintetiza las principales conclusiones de la investigación y las orienta en términos de ulteriores diseños de políticas.

Al final del documento, amén de las referencias bibliográficas de rigor, se incluye un anexo estadístico con toda la información de base del estudio.

Entremos, pues, en materia, comenzando por algunas definiciones.

A diferencia del dominio particular o privado, el dominio público corresponde a la propiedad del Estado-Nación o bienes nacionales¹. Entre éstos están, por una parte, los de uso público (cuyo dominio y uso pertenecen a toda la nación, como calles y playas) y, por otra, los bienes fiscales (cuyo uso no pertenece generalmente a todos los habitantes). Son bienes fiscales porque son del Estado o Fisco (es decir, del mismo Estado como sujeto de relaciones económicas), tal como si se tratara de un ente de derecho privado.

Legalmente, el artículo 590 del Código Civil señala que son bienes del Estado todas las tierras (inmuebles) que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño. La tuición o facultades de administración, adquisición, disposición y control del uso público de todos los bienes nacionales pertenece directamente al Presidente de la República². Dicha potestad la ejerce por medio del Ministerio de Bienes Nacionales. La forma y modalidades en que se enmarca dicha tuición se señalan en el Decreto Ley N° 1939 de 1977, el Decreto Supremo N° 577 de 1978 y el Decreto con Fuerza de Ley N° 789 de 1978.

Según indica la Ley Orgánica del Ministerio de Bienes Nacionales (D.L. N° 3274 de 25 de marzo de 1980 y D.O. N° 30.681 del 5 de junio de 1980) sus atribuciones y funciones son las siguientes [...]:

a) Las relativas a la adquisición, administración, y disposición de bienes fiscales.

¹ Título III, libro II del Código Civil, artículo 589.

² Artículos 24 y 60, N° 9 y 10 de la Constitución Política de la República de Chile y artículo 1° del Decreto Ley N° 1939 de 1977.

- b) La estadística de los bienes nacionales de uso público, de los bienes inmuebles fiscales y de los pertenecientes a las entidades del Estado, mediante un registro o catastro de dichos bienes.
- c) La coordinación de las demás entidades del Estado [...] en la elaboración de las políticas destinadas al aprovechamiento e incorporación de terrenos fiscales al desarrollo de zonas de escasa densidad de población [...].
- d) Las relativas a la regularización de la posesión de la pequeña propiedad raíz particular y constitución del dominio sobre ella, como asimismo de la regularización y constitución de la propiedad de las comunidades [...].
- e) Las demás a que se refieren otras disposiciones legales y reglamentarias. (Ministerio de Bienes Nacionales, s/f ¿1994?: 2).

La facultad de velar por la conservación y recuperación ambiental y ecológica del territorio y la creación de áreas silvestres protegidas fue derogada y entregada a la Ley N° 18.362 (publicada en el *Diario Oficial* N° 32.056 de 27 de diciembre de 1984) que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE).

En un documento reciente del Ministerio de Bienes Nacionales y la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados (1999), se señalaba la necesidad de conformar una Política de Estado para la gestión y uso de los Bienes Comunes: esto es de los Bienes Fiscales y Bienes Nacionales de Uso Público.

El Ministerio de Bienes Nacionales (s/f ¿1994?: 19) acuñó el concepto de “gestión inmobiliaria de los bienes del Estado”, explicando que “dado que la estructura de la economía se organiza por la dinámica del mercado, ha sido el parecer de esta administración que el Estado puede y debe incursionar con eficiencia en el mercado inmobiliario”.

La misma fuente oficial afirmaba a continuación que una gestión eficiente de los bienes del Estado exigiría al menos los siguientes requisitos, en los cuales se ha trabajado en forma permanente en los últimos años: conocimiento e información del stock general de bienes; información perfeccionada del stock propio del inmueble; sistema de información actualizada de los precios (registro de precios de enajenaciones fiscales, prensa, corredores de propiedades, avalúos del Servicio de Impuestos Internos); información sobre proyectos de inversión (efectos valorizantes); uso de publicidad; tasaciones comerciales a valor de mercado.

En términos de estrategia de ventas, se señalaba que, “para la enajenación de activos fijos prescindibles, se diseñó e implementó un sistema de trabajo que resulta innovador en el tema mediante la selección de terrenos de especiales características y aptitudes, para su puesta en valor e incorpo-

ración al mercado inmobiliario”, agregándose que “uno de los objetivos principales de los loteos de terrenos fiscales es actuar sobre la base de una planificación territorial que permita un crecimiento armónico con el entorno de los sectores privilegiados para el desarrollo de la gestión inmobiliaria”. “En este contexto se proyectaron estudios territoriales tendientes a establecer áreas de potencial desarrollo con destino habitacional, industrial, turístico y agrícola” (Ministerio de Bienes Nacionales, s/f ;1994?: 21).

Sin duda que los criterios establecidos para lograr una eficiente gestión inmobiliaria de los bienes del Estado resultaban muchas veces impracticables dadas las deficiencias crónicas de información básica, en especial en materia de catastro de las propiedades fiscales.

“Desde los tiempos del Presidente Manuel Bulnes que se intentó llevar un catastro no sólo fiscal, sino que también privado, sin resultados concretos. Durante el Gobierno Militar se creó una comisión que se abocó a estudios preliminares desde 1977. En 1981 la iniciativa fue reactivada con la creación de una segunda Comisión de Estudios para la Elaboración de un Catastro Nacional. En 1985 se dijo que el proyecto demandaría una inversión de US\$ 100 millones y se partió con un plan piloto en Melipilla y Las Condes. (Tan sólo generar una cartografía para Melipilla tuvo un costo de \$ 46 millones)” (*El Mercurio*, miércoles 3 de agosto de 1994: A12).

“Adriana Delpiano, la actual Ministra de Bienes Nacionales, sostiene [...] que con el paso de los años nos hemos ido dando cuenta de las propiedades que han salido o ingresado a poder del Fisco y que no quedaron registradas adecuadamente [...] Este esfuerzo nos ha permitido descubrir bienes fiscales que nadie sabía que teníamos [...] Así se descubrió una veintena de propiedades que pese a tener una inscripción (a favor del Fisco) eran administradas por particulares, como un estacionamiento en calle San Francisco y otras propiedades en Carmen y Camino Los Morros. Con la detección de estos inmuebles ya se financió el costo de la investigación, que asciende a \$ 23 millones. Pero aún queda pendiente casi todo el territorio de la Provincia Cordillera, donde prácticamente no existen inscripciones en grandes extensiones” (*El Mercurio*, miércoles 3 de agosto de 1994: A12).

La Memoria Técnica relativa a la gestión ministerial del periodo 1990-1993 señalaba al respecto que “se elaboraron proyectos de Actualización de Catastro de las propiedades fiscales en las Regiones I, II, III, V, VIII y IX, en coordinación con las Secretarías Regionales Ministeriales, para ser postulados a financiamiento del FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional).

Dentro de los proyectos ejecutados destaca el de “Actualización y Complementación del Catastro de los Bienes Raíces Fiscales de la Región Metropolitana de Santiago” (financiamiento sectorial de M\$ 23.440). A inicios de 1994 se había completado la recopilación de los ocho Conservadores de Bienes Raíces de la R. Metropolitana, “habiéndose detectado un total de 7.897 propiedades fiscales” (Ministerio de Bienes Nacionales, s/f ¿1994?: 34).

Las insuficiencias en el catastro de la Región Metropolitana, e incluso, siguiendo los ejemplos citados por la Ministra, en la propia comuna de Santiago, son una advertencia de lo que puede esperarse para el resto del país y, en especial, para sus regiones extremas.

En efecto, *El Mercurio* (domingo 20 de octubre de 1996: D1 y 24) titulaba “El Negocio del Siglo. Particulares se reparten el mapa de Chile”, preguntándose “¿por qué causó tanta expectación entonces la noticia de que un grupo de personas decía ser dueño de 438 mil hectáreas de la Provincia de Palena?”, explicando a continuación que “se trata de una franja que tiene un largo similar al comprendido entre Santiago y la Séptima Región, y que va a lo ancho desde la frontera con Argentina hasta el océano Pacífico. Es decir, un trozo de Chile, incluyendo dentro la comuna de Palena completa, con el pueblo, sus accidentes geográficos, diversas villas y las casas que albergan a tres mil quinientas personas”, todo esto bajo el subtítulo de “Fraude y prevaricación”.

“En la II Región abundan denuncias sobre ventas irregulares de predios fiscales. Una de las acusaciones señala que un asesor de la Intendencia habría adquirido un predio en \$ 37 millones y al día siguiente lo habría vendido en \$ 147 millones a una empresa constructora” (*El Mercurio*, miércoles 25 de marzo de 1998: C12). “El titular de la Seremi [...] renunció sorpresivamente a su cargo” (*El Mercurio*, viernes 3 de julio de 1998: C9).

La gestión inmobiliaria del Estado no sólo se dificulta por las deficiencias catastrales y las irregularidades que ellas mismas inducen y facilitan, sino también por las facultades otorgadas o reclamadas por otras entidades estatales. A modo de ejemplo resulta oportuno señalar tres casos de muy distinta naturaleza, pero ciertamente ilustrativos de problemas de competencia legal y de coordinación: la participación de los Consejos Regionales en la gestión de los bienes fiscales; las concesiones de estacionamientos en subsuelos fiscales; y la enajenación de propiedades fiscales, a través del Patrimonio de Afectación Fiscal, por las Fuerzas Armadas.

Respecto del primer caso, recientemente se informaba que “la Asociación Nacional de Consejeros Regionales de Chile pedirá al Parlamento

introducir cambios legales para agilizar el traspaso de bienes fiscales a los Consejos de Gobiernos Regionales (CORES) ante la falta de voluntad del Ministerio de Bienes Nacionales para cumplir con ese propósito. También denunciaron que esa Secretaría de Estado aplica una política centralista y discrecional para vender o enajenar bienes fiscales, sin considerar la opinión de los gobiernos regionales [...] Así “los gobiernos regionales no han logrado conformar su patrimonio propio [...]” (*El Mercurio*, lunes 29 de septiembre de 1997: C2).

En relación al proyecto para construir estacionamientos subterráneos, “la Ministra de Bienes Nacionales, Adriana Delpiano, indicó que el subsuelo es un bien fiscal y que es una prerrogativa de la repartición que encabeza el poder afectarlo como un bien nacional de uso público”, agregando que “al producirse la afectación del bien subsuelo, corresponde a la Municipalidad donde éste se encuentre administrarlo y entregarlo, si así se estima, en concesión a particulares para la construcción de estacionamientos vehiculares subterráneos [...]” (*El Mercurio*, viernes 15 de julio de 1994: A20). Estas concesiones son hoy una realidad.

En fin, respecto del tercer caso en consideración, y que en su momento despertó una fuerte polémica pública, las notas de prensa dan cuenta abreviada del problema en cuestión: *El Mercurio* (domingo 19 de julio de 1998: D21-22), bajo el título “Larga vida y lenta muerte de un DFL. La venta de bienes fiscales por las FF.AA. en 27 años”, anotaba que “de hecho, hasta el momento, Bienes Nacionales posee un solo catastro del cual ni siquiera puede afirmarse que está completo: el de los años 1996 a 1998, donde se establece que a través del PAF (Patrimonio de Afectación Fiscal), las FF.AA. han enajenado propiedades fiscales por un valor de 66 mil millones de pesos”, agregando que según el libro de Dauno Tótoro, *La Cofradía Blindada*, “entre 1992 y 1995 los militares habían enajenado propiedades fiscales por 19.200 millones de pesos”. En el mismo artículo se explicaba que “todo se inició con el DFL 1, del 14 de julio de 1971, donde se declaró que “los bienes y servicios pertenecientes a los departamentos y subdepartamentos de bienestar social de las FF.AA., serán aquellos que dentro de 90 días, a contar de la publicación del presente decreto con fuerza de ley, sean asignados a su patrimonio de afectación, por decreto o resolución interna” [...] el plazo fatal de 90 días dado por el DFL 1 se alargó incommensurablemente, pues siguió utilizándose hasta 1988”, (año de dictación de la ley 18.712 (donde) se reprodujo en su artículo 19 la norma del DFL 1, que reconocía, incluso, el plazo fatal de 90 días. Sin embargo, ella se siguió aplicando hasta el 9 de julio (de 1998), es decir, la extensión real de la ley de 1988 fue de tres mil seiscientos cincuenta días

más”. El mismo periódico (*El Mercurio*, viernes 10 de julio de 1998) informaba que “un dictamen de la Contraloría General de la República señala que quedó extinguida la facultad contenida en el artículo transitorio del DFL N° 1 de 1971 [...] y que “no cabe objetar los actos administrativos a través de los cuales se efectuaron asignaciones de bienes fiscales al amparo del criterio que hasta esa fecha sustentara (la misma Contraloría)”.

El Ministerio de Bienes Nacionales y la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados (1999: 2) reconocían, a propósito de los casos referidos, que “existen evidentes vacíos legales sobre la correcta aplicación de políticas tendientes al resguardo y manejo coherente de los bienes nacionales. Más aún, nuestro ordenamiento legal y la organización de la administración pública entrega competencias diversas a varias Instituciones Públicas que tienen injerencia en los ámbitos de manejo y uso del territorio”.

La constitución de un grupo de trabajo para la coordinación catastral de los organismos del Estado —promovida por el Ministerio de Bienes Nacionales en 1996—, con participación del Servicio de Impuestos Internos, el Instituto Nacional de Estadísticas, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Planificación, el Instituto Geográfico Militar y la Secretaría General de la Presidencia (Ministerio de Bienes Nacionales, s/f ¿1998? b) es un buen precedente de superación de los conflictos entre instituciones estatales.

II. GESTIÓN INMOBILIARIA DEL ESTADO

Algunas iniciativas recientes referidas a la gestión inmobiliaria del Estado están vinculadas a la venta o ‘privatización’ de propiedades fiscales, a ‘concesiones onerosas’, y ciertamente también a la regularización de títulos de dominio, abarcando así un espectro que va de lo económico a lo social, y que incluye, entre otros, objetivos de colonización, desarrollo turístico y protección de áreas silvestres.

Una revisión breve de algunas de estas iniciativas parece oportuna para ilustrar la gestión estatal en estas materias. Ella se hará citando, de paso y con fines comparativos, experiencias internacionales afines.

La Memoria de la gestión 1994-1997 del Ministerio de Bienes Nacionales (s/f ¿1998? b) indicaba, en relación a la propiedad fiscal, que en 1994 se otorgó prioridad a las tareas de administración, adquisición, catastro y valorización de los bienes del Estado; en 1995, a la definición de la política para el catastro de dichos bienes; en 1996 se dio comienzo a la

“política intencionada” de administración de la propiedad fiscal; y en 1997 se enfatizó el término de proyectos catastrales en regiones y la definición de la política de administración de bienes fiscales.

A fines de 1997 se informaba que el “Ministerio de Bienes Nacionales enfatizará su gestión en el mejor uso de territorios del Estado, poniéndolos a la venta mediante licitación pública, para la constitución de parques industriales, zonas recreacionales, balnearios y zonas de expansión urbana”, agregándose que “el Ministerio de Bienes Nacionales determinará durante 1998 qué parte del territorio que maneja el Estado va a ser ‘privatizado’ y qué parte no será traspasada a particulares y permanecerá como reservas territoriales” (*El Mercurio*, martes 23 de diciembre de 1997: C4).

El mismo Ministerio de Bienes Nacionales (s/f ¿1998? a) anunciaba una nueva línea de acción ministerial, que se expresaba en el paso de una política tradicional de regularización y colonización a otra de conservación del patrimonio inmobiliario fiscal y desarrollo de los bienes nacionales para el uso y goce de las generaciones futuras. Se afirmaba a continuación que un aspecto importante de esta nueva política es la declaración de “inmuebles imprescindibles” o “bienes nacionales”, entendiendo como tales a aquellos que contienen un alto valor patrimonial (histórico, natural o ambiental); a los que conformen Áreas Prioritarias de Gestión (de acuerdo a la “política intencionada”); y a los que se encuentren destinados a servicios públicos. Entre las áreas prioritarias de gestión se indicaban, agregadamente, el desierto (nuevos destinos, playas públicas, desarrollo urbano, loteos industriales); la cordillera (áreas recreativas, de educación ambiental, investigación científica y conservación ambiental); y la Patagonia (circuitos turísticos, áreas recreativas y de conservación ambiental, destinos turísticos).

El Bureau of Land Management de los Estados Unidos planteaba, en un sentido similar, tres prioridades: 1) Ser el buen vecino, manteniendo asociaciones, trabajando conjuntamente, y estableciendo consejos consultivos de recursos; en síntesis, participación; 2) Utilizar lo mejor de la ciencia y la tecnología en la gestión del territorio fiscal, mediante un Consejo Consultivo Científico de alto nivel; y 3) Promover el uso múltiple de las tierras además de preservar el paisaje (Shea, 1999).

Sin duda la nota distinta en estas prioridades es el apoyo científico-tecnológico provisto por una instancia colegiada, y pluralista, en la que tienen expresión diversos ámbitos privados, y muy notablemente las universidades.

Las opciones extremas entre ‘privatización’ y declaración de ‘inmuebles imprescindibles’, intermediadas por diversas fórmulas de conce-

siones, parecen marcar el espectro de políticas en materia de gestión inmobiliaria del Estado.

La venta de patrimonio estatal, denominada también ‘privatización’ —con todo lo que este término connota ideológica y políticamente—, puede tener objetivos muy diversos, en países y contextos históricos muy distintos, y bajo regímenes de gobierno de variado signo.

Un artículo en *The Times* (reproducido por *El Mercurio*, viernes 24 de abril de 1998: A6) señalaba que “una propuesta oficial de poner el Coliseo y otros monumentos antiguos a la venta como parte del programa de privatización del gobierno de centroizquierda causa conmoción en Italia [...] La venta de propiedades estatales incluye cuarteles de ejército, campos aéreos, depósitos, faros y terrenos costeros y agrícolas, como también edificios renacentistas [...] La venta de las propiedades estatales es parte de un intento por reducir el enorme déficit presupuestario de Italia y así satisfacer los criterios de Maastricht para la moneda única europea”.

En Chile, una experiencia reciente de venta de predios fiscales, mediante propuesta pública, fue concretada —en la práctica como un plan piloto— en la III Región de Atacama. Agrupados en cuatro sectores, Ramada, Bahía Inglesa, Caldera-Bahía Inglesa y Las Machas, fueron ofrecidos 57 lotes aptos para proyectos inmobiliarios y turísticos, con una superficie total de 2.133.339 m² a un precio mínimo total de UF 155.415³ (aproximadamente US\$ 5,1 millones) (Ministerio de Bienes Nacionales, 1997). Según informaciones de prensa, se recibieron 13 ofertas, a pesar de que las bases fueron compradas por más de 100 empresarios, y sólo fueron licitados menos de 10 predios. Según se explicó, no se trataba de que el Estado reuniera fondos, sino de estimular un mecanismo de gestión tanto privada como local. A partir de una iniciativa local tendría que generarse un movimiento global de recursos, donde la puesta en movimiento del patrimonio fiscal —los predios licitados— sería la herramienta para el desarrollo de proyectos de todo orden, incluyendo infraestructura (*El Mercurio*, domingo 7 de diciembre de 1997: C1 y 6).

El objetivo de promoción de inversiones privadas es muy claro en la interesante estrategia de privatización de las tierras del Proyecto Especial Chavimochic, próximo a Trujillo, Perú. La Comisión Especial de Privatización (CEPRI), de acuerdo al Decreto Legislativo N° 674 que promulga la Ley de Promoción de la Inversión Privada en el ámbito de las empresas que conforman la actividad empresarial del Estado, decidió subastar cuatro sec-

³ UF: Unidad de Fomento, unidad de valor monetario real con una equivalencia en pesos que se ajusta diariamente según la variación del Índice de Precios al Consumidor.

tores con un total de 84 lotes con superficies fluctuantes entre 50 y 2.323 hectáreas cada uno. La Comisión incluyó el requisito de un compromiso mínimo de inversión dentro de la privatización, con el objeto de crear un polo de desarrollo agroexportador y agroindustrial en la región y garantizar la puesta en operatividad de las tierras del proyecto (CEPRI-Chavimochic, 1996).

El objetivo estratégico del proyecto era “construir una cultura de la productividad y eficiencia en el uso de los recursos disponibles en el ámbito agrario”. Los objetivos económicos explícitos del mismo eran: la generación de empleo productivo y reducción de la pobreza rural; mejorar el ingreso per cápita rural; el incremento de la inversión nacional y externa; el crecimiento de la producción y las exportaciones; la generación de ingresos fiscales; el incremento de la competencia y la calidad, entre otros. En una primera subasta se ofrecían al sector privado 12.580 hectáreas (primera etapa), agregándose luego otros 24.000 hectáreas (CEPRI-Chavimochic, s/f).

El Proyecto Especial Chavimochic incluía una inversión pública realizada (al 31 de diciembre de 1995) de US\$ 900 millones (principalmente en infraestructura de riego) y otra pendiente por US\$ 537 millones. La inversión privada por realizar era de US\$ 280 millones, y el costo total del proyecto ascendía a US\$ 1.717 millones. Es interesante destacar que las ofertas mínimas para las subastas debían ser de US\$ 800 a US\$ 1.800 por hectárea, por concepto de valor de la tierra, más US\$ 700 a US\$ 1.200 por hectárea, por concepto de inversión a ejecutar en 2 o 3 años. La forma de pago especificaba un 20% al contado y el saldo en 7 años con 2 de gracia, con un interés de Libor + 2% (Instituto Nacional de Desarrollo, 1996).

En 1998, el presidente de la CEPRI, Arturo Woodman, señaló que el gobierno peruano impulsaba la venta de tierras vírgenes de propiedad estatal, las que se encuentran en toda la costa peruana y que en total suman unas 200 mil hectáreas con abundante agua (*El Mercurio*, jueves 20 de agosto de 1998: B4).

Es evidente que hay diversas modalidades de privatización de tierras según los diversos propósitos en juego. Una suerte de ‘privatización’ menos radical —y con mayor tolerancia política— se traduce en las concesiones. Esta modalidad, bajo la figura de concesiones onerosas, es una de las propuestas como parte de la gestión inmobiliaria del Estado en Chile.

La “Ministra Adriana Delpiano dijo que iniciativa de ley (nuevo sistema de ‘concesiones onerosas’ tendiente a promover inversiones privadas en bienes fiscales) busca mantener en el patrimonio fiscal terrenos de alto valor, propiciando su desarrollo sustentable (Bienes Nacionales sólo

puede conceder concesiones de uso gratuito por un periodo máximo de cinco años [...]” (*El Mercurio*, jueves 26 de octubre de 1995: C6).

En un comentario editorial referido a la política de terrenos fiscales, *El Mercurio* (martes 2 de abril de 1996: A3) aducía, en relación a la propuesta gubernamental de modificación legal para permitir el traspaso de bienes fiscales a particulares mediante concesión hasta por 30 años, que “un sistema bastante parecido ya fue intentado, por ejemplo en Magallanes a mediados del presente siglo, por la vía de arrendamiento durante 15 años. Se observó que los arrendatarios tendían a actuar en ese plazo con natural criterio de corto plazo [... y que] el deterioro ambiental era mucho mayor en los predios arrendados que en los de dominio privado, (agregando que) los países desarrollados que utilizan la concesión contemplan plazos sustancialmente más largos. Australia, por ejemplo, prevé 99 años de concesión, transmisible a los herederos y asimilada casi enteramente a la propiedad a todos los respectos”.

Sin duda la combinación de políticas de venta o privatización y de concesiones confiere a la gestión inmobiliaria estatal un amplio instrumental. La gestión privada de tierras fiscales puede desarrollarse en diversos ámbitos, incluido el de las áreas silvestres protegidas. En efecto, el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas por el Estado (SNASPE, creado por ley en 1984) resguardaba en 1996 casi 15 millones de hectáreas distribuidas en 87 zonas. Al respecto, se señalaba que “la propia CONAF ha contemplado la posibilidad de invitar al sector privado [...] a presentar proyectos de gestión en cinco áreas seleccionadas por su potencial turístico [...] Así cinco parques pasarían a la gestión privada” (*El Mercurio*, sábado 4 de mayo de 1996: A3).

La tendencia a vender o transferir tierras al sector privado ha sido algunas veces precedida, y otras veces acompañada, por la contracorriente de adquisición y acopio de tierras por parte del Estado.

La CEPAL (1986) ha constatado que en América Latina ha habido pocas experiencias significativas en materia de adquisición pública de tierra, y que éstas se han destacado por las características especiales de los problemas urbanos en el subcontinente: la presión social relacionada con el problema de la vivienda, el carácter irregular de los asentamientos urbanos espontáneos y la importancia de la especulación con la tierra.

En relación a lo anterior, un estudio sobre el mercado ilegal de suelos periféricos en Ciudad de México (Castañeda, 1994) afirma que los sectores más empobrecidos de las ciudades tienen como única alternativa de acceder a la vivienda las transacciones ilegales de terrenos ejidales, frente al amplio rezago institucional en materia de vivienda y al desinterés

del sector privado para invertir en la construcción masiva de vivienda popular.

Gómez Navas (1995), refiriéndose a la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU) venezolana, afirma que ésta —en su Título V “Del Régimen Urbanístico de la Propiedad”— comienza por desarrollar el principio constitucional que funcionaliza socialmente la propiedad, declarando que “los planes de ordenación urbanística y de desarrollo urbano local delimitan el contenido del derecho de propiedad, quedando éste vinculado al destino fijado por dichos planes” (LOOU, Art. 53). La misma Ley establece la obligatoriedad para las dos autoridades urbanísticas reconocidas legalmente —Ejecutivo Nacional y Municipios— de “constituir reservas públicas de suelos urbanos” (Art. 55) para los diversos fines que describe la norma. El autor concluye que la necesidad de definir una “política nacional de tierras”, que fundamentalmente se apoyaba en el dominio público de la misma, nunca llegó a materializarse.

Históricamente la propiedad se constituyó en Venezuela a partir del patrimonio territorial público, proceso que culminó en 1936, fecha desde la cual se entregan documentos que otorgan tenencia y no propiedad (básicamente contratos de arrendamiento por parte de los concejos municipales, títulos supletorios y títulos de ‘propiedad’ sin autorización de traspaso o hipoteca). Entre 1979 y 1990, la regularización de tenencia gratuita (a favor de pequeños productores) involucró 2,6 millones de hás., mientras que la onerosa (medianos productores) representó 2,2 millones de hás. (Delahaye, 1992).

McAuslan (1992), aludiendo al Programa de Gestión Urbana del Banco Mundial y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNCHS, Habitat), destaca que los objetivos inmediatos del programa son aumentar la eficacia y la eficiencia de las políticas urbanas, con especial énfasis en tres áreas de focalización: tierra, infraestructura y financiamiento municipal. Respecto de la tierra como componente del programa, el autor destaca —entre otros propósitos— la gestión de los sistemas de información de la tierra pública (catastros, títulos, mapas, etc.).

La experiencia chilena reciente sobre reservas estatales de suelo es comentada por Sabatini (1997) en un estudio relativo a la liberalización de los mercados de suelo en ciudades latinoamericanas. En él se afirma que la más importante de las reservas liquidadas corresponde al banco de tierras creado por el gobierno de Eduardo Frei M. (1964-1970) para los programas estatales de vivienda, especialmente los de renovación urbana.

Posteriormente, el mismo autor, en otra publicación referida a la reforma de los mercados de suelo en Santiago, señalaba textualmente: “En

este trabajo discuto las consecuencias que la temprana y radical liberalización de los mercados urbanos chilenos (1978-1985, aproximadamente) ha tenido en los precios del suelo y en la segregación residencial en Santiago [...] Discutiré resultados de investigación que tienen tintes paradójicos: el alza de los precios del suelo que siguió a la eliminación en 1979 de la norma sobre ‘límites urbanos’, y la reducción de la escala geográfica de la segregación social provocada por la emergencia de un robusto sector inmobiliario privado en los años ochenta y noventa” (Sabatini, 1998: 1).

Las dos citas anteriores resumen dos políticas de signo contrario —una más estatista, la otra más de mercado— y, lo que es más sorprendente, los efectos inesperados, de “tintes paradójicos”, detonados por el cambio de una a la otra. Aunque menos referida a la tierra y más a la vivienda, una recomendación de un Nobel en economía alude a la misma cuestión de fondo.

Garry S. Becker afirma que “aun si la vivienda al alcance de los pobres no se considera aceptable, la vivienda gubernamental no es la mejor solución. Un sistema más efectivo sería darles a los pobres ‘vouchers’ o vales que los ayuden a conseguir mejores viviendas [...] en el mercado privado. Los ‘vouchers’ les darían mayor poder de selección sobre donde vivir” (*El Mercurio*, lunes 11 de agosto de 1997: A2). La experiencia chilena reciente en materia de subsidios habitacionales sigue, en cierta medida, esta misma línea de acción.

Luego de revisar diversas políticas y casos como los comentados, y antes de iniciar el análisis estadístico de la gestión inmobiliaria del Estado en los últimos dos decenios, parece pertinente atender brevemente algunas consideraciones sobre el manejo de carteras de bienes raíces o la gestión de portfolios inmobiliarios. Aunque las referencias citadas corresponden a realidades distintas de la chilena y, más aún, aluden al sector privado, no por ello resultan —con las consideraciones necesarias— inaplicables al propósito explícito del Ministerio de Bienes Nacionales de realizar, en el contexto de una economía de mercado, una gestión inmobiliaria del Estado eficiente, tanto más necesaria cuanto mayor sean los activos estatales en bienes raíces.

En un estudio referido a la inversión en bienes raíces, Wiedemer (1994) distingue tres fuentes diferentes de retorno de la inversión: ingresos, apreciación y ganancia de valor. Los ingresos corresponden a flujos de retorno monetario. La apreciación, a un incremento pasivo del valor de una inversión resultante de la carestía e inflación. La ganancia de valor es el incremento activo del valor resultante del *input* de *expertise* de un propieta-

rio o gerente (ej. desarrollo inmobiliario). El incremento activo corresponde a un mayor valor real, mientras que el pasivo a uno sólo nominal.

Gyourko y Keim (1991) señalan —a propósito de lo anterior— que hay diferencias de riesgo y retorno según los diferentes tipos de firmas inmobiliarias (transadas en el New York Stock Exchange y en el American Stock Exchange, NYSE y AMEX). Tales diferencias estarían en parte asociadas al grado de dependencia de la firma inmobiliaria de los flujos de caja por arriendo de edificios existentes. Gyourko y Linneman (1990) afirman a su vez que los flujos de renta de edificios existentes parecen ser más estables que los flujos de caja de las firmas, lo que implicaría que los retornos de la propiedad inmobiliaria podrían no co-variarse estrechamente con la bolsa de valores. Por ello recomiendan a los inversionistas institucionales incrementar la participación inmobiliaria en sus portafolios (tradicionalmente inferior al 5%).

Entre los inversionistas institucionales, los Fondos de Inversión Inmobiliaria constituyen un referente interesante de observar. Desde sus inicios, dichos fondos acusaban, en la experiencia chilena, sesgos sectoriales y territoriales en la composición de sus carteras. En términos de demanda, un 75% de los activos inmobiliarios se orientaba al sector empresarial, y sólo un 25% al habitacional. Territorialmente, casi el 90% de las inversiones en bienes raíces se concentraba en la Región Metropolitana y dos tercios de ellas se localizaban en sus comunas de mayores ingresos (Daher, 1995a). Estos Fondos tenían, al 30 de junio de 1997, inversiones por US\$ 513,2 millones, y una holgura legal superior a los US\$ 2.700 millones por invertir (revista *Capital*, 1997).

Es de especial interés destacar la especialización o diversificación territorial de las carteras inmobiliarias, tanto en términos de riesgo como de retorno de la inversión. Más allá de lo constatado al respecto en las localizaciones de las inversiones de los Fondos inmobiliarios nacionales, es ilustrativo mencionar otros estudios y experiencias.

En la gestión de portafolios, Hensley (1993) verifica que los inversionistas inmobiliarios intentan reducir el riesgo no sólo diversificando por tipos de propiedades, sino también mediante una diversificación regional.

Sanders, Pagliari y Webb (1996) aplican varias técnicas propias del estudio de gestión de portafolios a la gestión de inversiones en bienes raíces, revisando conceptos tales como variación y co-variación de retornos, y riesgos sistemáticos y no sistemáticos.

Brueggemen y Fisher (1993) describen la composición geográfico-regional y funcional del FRC Property Index (Frank Russell Co.) para los Estados Unidos en el cuarto trimestre de 1990. El índice está basado en

información provista por el National Council of Real Estate Investment Fiduciaries, e integrado por 1.453 propiedades valuadas en 21,9 billones de dólares. La distribución regional de las mismas es: 541 en el Oeste, 336 en el Sur, 298 en el Medio Oeste, y 278 en el Este. Las proporciones de avalúo difieren significativamente: las propiedades del Oeste representan 9,3 billones de dólares; las del Sur, 3,8; las del Medio Oeste, 3,7; y las del Este, 5,1 billones de dólares.

La importancia de una eficiente gestión de portafolios inmobiliarios queda graficada en las fuertes fluctuaciones de valores. Refiriéndose a la capitalización de mercado de las acciones REIT (*Real Estate Investment Trust*), Kostin y Lydon (1994) constatan un crecimiento superior al 118% en 1993, pasando de US\$ 11,7 billones en 1992 a US\$ 25,6 billones al año siguiente.

No debe olvidarse, asimismo, que una sobrevaloración excesiva de los bienes raíces puede conducir —como de hecho sucedió dramáticamente tanto en los Estados Unidos como en Japón— a fuertes crisis bancarias y financieras que confirmaron inequívocamente la relevancia macroeconómica del sector inmobiliario.

En este contexto cabe plantearse las preguntas a las que se intenta responder en los siguientes capítulos: ¿cuál es la cartera inmobiliaria fiscal en Chile?, ¿cuántas propiedades, de qué tipo, y en qué lugares la conforman?, ¿cómo ha sido la gestión estatal de la propiedad fiscal? Las preguntas no son ni irrelevantes ni puramente académicas: involucran a uno de los mayores activos en manos del Estado y a un gran patrimonio de toda la nación.

III. EL ESTADO TERRATENIENTE

En 1999, la Ministra de Bienes Nacionales señalaba que, de los 757 mil km² de superficie continental nacional, 243 mil (32,1%) correspondían a propiedad fiscal, y 514 mil (67,9%) a propiedad privada. Los usos agregados de la superficie fiscal eran los siguientes: 138.700 km² (57%) constituían áreas silvestres protegidas; 44.809 km² (18,4%) eran territorios disponibles; 25.876 km² (10,6%) tenían “otras” destinaciones; 17.615 km² (7,5%) correspondían a arriendos, usos gratuitos y usos onerosos; y 16.000 km² (6,5%) estaban destinados a las Fuerzas Armadas (Delpiano, 1999).

El Ministerio de Bienes Nacionales (s/f ¿1998? b), en su Memoria de la gestión 1994-1997, indicaba que el patrimonio administrado en todo el país correspondía al 33,4% del territorio chileno continental, con

252.880 km². De estos, 143.250 km² estaban afectos al Sistema Nacional de Áreas Silvestres protegidas del Estado, y 13.100 km² a las Fuerzas Armadas y Carabineros. El resto, 96.530 km², se hallaba bajo administración directa del Ministerio de Bienes Nacionales.

Las diferencias de cifras no hacen sino confirmar la precariedad de la base catastral de los bienes nacionales. No deja de sorprender que en la misma Memoria citada (Ministerio de Bienes Nacionales, s/f ¿1998? b: 36) se anotaba que “en cuanto a estudios catastrales, el año 1996 se decidió complementar estudios anteriores con un diagnóstico de la situación de ocupación y dominio en los terrenos cordilleranos en que no había inscripciones globales a favor del Fisco [...] Así, se identificó una superficie fiscal de 970 mil hectáreas [...]”. ¡Casi un millón de hectáreas!

La menor superficie fiscal registrada en 1990, a la que se hace referencia más pormenorizada a continuación, antes que inducir a la suposición de una creciente estatización inmobiliaria, provoca más bien la certeza de que entonces el conocimiento de los haberes fiscales era aún más precario y que el Estado ha ido ‘descubriendo’ lo que tiene.

1. Stock de propiedades fiscales, urbanas y rurales, por región. Chile, 1990 y 1994

En 1990, la superficie nacional de propiedad fiscal (Cuadro N° 1) representaba el 28,4% de la superficie continental del país, acusando una alta concentración en las dos regiones más australes (XI y XII) que por sí solas bordeaban el 17%. En contraste, las regiones del Norte Grande (I y II) sumaban un 4,3% del total nacional, mientras las del centro-sur (VII-VIII-IX y X) un 5,4%. El resto de las regiones, correspondientes al Norte Chico (III y IV) y centro (V, R.M. y VI) acumulaban entre todas el 1,8% del total nacional.

En relación a la superficie de cada región, la de propiedad fiscal registraba una participación máxima en la XII Región (53,4%) y una mínima en la IV Región (2,4%). Otras regiones con alta participación fiscal son la XI y la IX (53,3 y 33,1%, respectivamente), y con baja la III y VI (7,2 y 10%). En rangos medios, aunque inferiores al promedio nacional de 28,4%, están las restantes siete regiones del país.

En cifras absolutas y en números redondos, las 20 mil propiedades fiscales registradas en el país suman casi 215 mil kms², de los cuales 128 mil pertenecen a las regiones XI y XII, y casi 170 mil a las regiones

localizadas al sur de la Metropolitana, mientras que la propiedad fiscal al norte de esta última sólo bordea los 42 mil kms² (Cuadro N° 1).

El número de propiedades fiscales por región presenta una varianza menor, con un máximo de 2.443 en la R.M. y un mínimo de 774 en la III. Consecuentemente, el tamaño predial medio por región fluctúa entre 62,7 kms² (XI Región) y 1,1 kms² (IV Región y Metropolitana). En el conjunto del país, dicho indicador alcanza a 10,7 kms².

Estas cifras ciertamente varían al desagregar las propiedades fiscales urbanas de las rurales (siempre en el Cuadro N° 1). Las primeras suman 12.826 con casi 89 millones de m², y registran un tamaño predial medio de 1.939 m². Las segundas suman 7.257 propiedades con casi 21,5 millones de há. y, en consecuencia, un tamaño medio de 2.963 há. Así pues, las propiedades fiscales urbanas, representando cerca del 64% de las propiedades fiscales totales, contribuyen tan sólo con el 0,0004% (89 kms²) de la superficie fiscal nacional.

Según el Servicio de Impuestos Internos, los predios totales agrícolas al 1° de julio de 1993 eran 498.028, y los no agrícolas 2.554.540, lo que sumaba un total general de 3.052.568 predios enrolados —incluidos los exentos— (Daher, 1995 b). En consecuencia, los predios fiscales urbanos —obviada la diferencia de fechas— equivalían al 0,005% de los registrados por el Servicio, mientras que los rurales al 0,014%, haciendo evidente un sesgo en la cartera inmobiliaria estatal.

La distribución regional de la propiedad fiscal urbana muestra una concentración mayor en la R.M. (2.068 propiedades) y un número menor (509) en la III. En superficie, las regiones VII, VIII, II y V, en ese orden, concentran más del 60% del total fiscal urbano. Los tamaños prediales medios varían entre 21 mil m² en la VII Región y sólo 220 m² en la Región Metropolitana.

La propiedad fiscal rural registra su mayor número en la X Región (1.020) y su menor en la IV (217). En términos de superficie, dado que ella representa casi el 100% del área fiscal total, la distribución regional rural y total son análogas.

La superficie de propiedad fiscal en Chile puede compararse, guardando las proporciones, con la de otros países.

Sobre la base de datos de 1989 de la Oficina del Censo de los Estados Unidos, Dasso, Schilling y Ring (1995) señalan la siguiente distribución de la tierra en ese país (en millones de acres⁴): propiedad privada, 1.380 (60,93%); propiedad pública, 885 (39,07%). Esta última se desagrega

⁴Un acre = 0,4046 hectáreas. Una hectárea = 2,4710 acres.

en tierra federal, 730 (32,23%); y tierra estatal y local, 155 (6,84%). El área total es de 2.265 millones de acres.

La National Geographic Society (1996) constata, por su parte, que el dominio federal cubre un tercio de los Estados Unidos, con más de 700 millones de acres, recordando que, hasta 1890, el gobierno federal había entregado o vendido cerca de un billón de acres.

Un detalle más pormenorizado, según la misma fuente, se expresa en las siguientes magnitudes: tierras del Bureau of Land Management, 270 millones de acres (un octavo de la superficie del país); 155 bosques nacionales con casi 200 millones de acres; 500 reservas nacionales de vida silvestre con cerca de 90 millones de acres; 300 reservas indígenas con 55 millones de acres; 54 parques nacionales con 51 millones de acres; tierras militares, 27 millones de acres; reservas nacionales, 24 millones de acres; 20 praderas nacionales con 4 millones de acres; y 50 sitios de investigación energética (reactores nucleares, reservas petroleras...) con 2,4 millones de acres. Entre otras entidades de gobierno, la administración de estos dominios federales queda mayoritariamente radicada en los Departamentos de Agricultura, Comercio, Defensa, Energía e Interior.

La distribución geográfica del dominio federal evidencia una alta concentración en determinados estados: el 83% de Nevada —la mayor proporción de cualquier estado— es de administración federal. También un tercio de Montana está bajo el mismo régimen (National Geographic Society, 1996).

Patrick Shea (1999) exponía bajo el sugerente rótulo ‘Public West, Private East’, que en tanto el porcentaje de propiedad pública en cada estado del este de los EE.UU. fluctúa entre un 0,2% y un 12,6%, en el oeste varía entre un 28,3% y un 82,9%. Las cifras —que confirman el rótulo— muestran una clara y radical dualidad en la geografía de la propiedad pública en los EE.UU.

Otra realidad nacional ilustrativa, precisamente por su disimilitud cuantitativa y cualitativa, es la de Nicaragua.

Un estudio sobre la gestión de la tierra urbana pública en Managua durante el gobierno sandinista (Morales y Lungo, 1991) registra —teniendo como fuente al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MINVAH)— un patrimonio inmobiliario estatal, a julio de 1979, de 5.778 propiedades con 562 hás. (6% del área urbana) en la ciudad de Managua. Las confiscaciones del gobierno sandinista agregaron en 1980 otras 7.800 propiedades, con más de 653 hás., a ese patrimonio. En 1989, la propiedad estatal urbana en Managua ascendía a 2.191 hás., superficie que equivalía

al 25% del área urbana total de la capital. En igual periodo (1979-1989) el área privada se reducía del 73 al 54%.

Retomando el caso chileno, es interesante observar las variaciones registradas en el catastro de propiedades fiscales entre 1990 y 1994.

En 1994, mediando una nueva administración gubernamental, el número de propiedades fiscales urbanas era prácticamente igual al de 1990, aunque su superficie total era casi un 6% menor (Cuadro N° 1). En las propiedades rurales, en cambio, el número se reduce en más del 22% —1.599 propiedades— aunque la superficie baja sólo del orden del 1%.

Las regiones que más reducen su superficie urbana fiscal son las del norte del país: III (–42%), IV (–19%), I (–15%) y II (–9%), seguidas por las del centro-sur: X (–11%), IX (–8%) y VIII (–7%). La Región Metropolitana es la única con un incremento sustantivo: 105 mil m² equivalentes a +23%, triplicándose a la vez el número de propiedades⁵.

En el medio rural, la distribución regional de la disminución del número de propiedades fiscales es relativamente análoga a la observada en las áreas urbanas. De hecho, entre 1990 y 1994, las regiones con mayor reducción son la II (–61%), IV (–29%), I (–24%) y III (–19%), todas del área norte, y en el centro-sur la X (–55%) y la VIII (–20%), agregándose la austral XI (–19%). Esta similitud induce a suponer que la gestión inmobiliaria del Estado, a nivel ministerial y probablemente más aún a nivel de gobiernos regionales, es la variable explicativa.

La información relativa a los catastros de propiedades fiscales de 1990 y 1994 puede complementarse —y a la vez especificarse— con la contenida en un catastro de la edificación pública correspondiente también al año 1994.

Según el Catastro de Edificación Pública elaborado por la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas (MOP, 1994), la superficie de los sitios ocupados por el sector público era de 50,4 millones de m² correspondientes a 5.805 sitios.

Según el mismo Catastro, la superficie construida de propiedad pública —sin incluir los establecimientos educacionales ni los inmuebles de la Defensa Nacional— era de 5,5 millones de m², y la superficie construida ocupada por organismos públicos era de 4,8 millones de m².

Más específicamente, el conjunto de las Municipalidades del país ocupaba 1,5 millones de m², y entre los organismos públicos destacaba el

⁵ El incremento de 2.068 a 5.984 propiedades urbanas en la R.M. (Cuadro N° 1) no es consistente con las demás estadísticas (Véase Adquisiciones).

Ministerio de Salud con la mayor superficie construida ocupada: 1,1 millón de m².

En orden decreciente, el Ministerio de Justicia ocupaba 0,38 millón de m²; el de Educación, 0,23; el de Obras Públicas, 0,21; el de Hacienda, 0,19; el del Trabajo, 0,15; y el Poder Judicial, 0,12 millón de m². Seguían, a continuación, siete organismos con superficies entre 0,10 y 0,05 millón de m², y luego otros once organismos con superficies menores a 0,05 millón de m² cada uno (MOP, 1994).

De los 5.805 sitios ocupados por el fisco a nivel nacional, 4.793 —con una superficie de 35,4 millones de m²— estaban edificadas, y 1.012 sitios —con 14,7 millones de m²— no lo estaban a la fecha del catastro. Estos últimos, equivalentes al 29,2% de los 50,4 millones de m² ocupados por el fisco, correspondían en un 63,5% a sitios con usos diversos (canchas, cementerios y otros totalizando 564 sitios y 9,4 millones de m²); en un 24,9% a sitios urbanos sin uso (276 sitios con 3,7 millones de m²); y en un 11,5% a sitios rurales sin uso (172 sitios con 1,7 millones de m²).

Los 5.633 sitios urbanos ocupados por el fisco representaban el 43,9% de las 12.824 propiedades fiscales urbanas catastradas en 1994, y sus 48,7 millones de m², equivalían, a su vez, al 58,1% de los 83,8 millones de m² de propiedad fiscal urbana en igual fecha. Complementariamente, los 172 sitios rurales ocupados por el fisco correspondían al 3% de las 5.658 propiedades fiscales rurales del mismo catastro, y su superficie de 170 hás. resultaba muy marginal frente a las 21,2 millones de hás. registradas en el haber del fisco (Cuadro N° 1).

La distribución regional de la superficie construida de propiedad pública (5,54 millones de m²) era, según el mismo catastro y en orden decreciente, la siguiente: Región Metropolitana, 1,93 millones de m² (35%); V Región, 0,58 millones de m² (10,5%); VII Región, 0,54 millones de m² (9,8%); X Región, 0,42 millones de m² (7,6%); VII Región, 0,40 millones de m² (7,3%); IX Región, 0,39 millones de m² (7,1%); VI Región, 0,38 millones de m² (6,9%); IV Región, 0,29 millones de m² (5,3%); I Región, 0,23 millones de m² (4,2%); II Región, 0,14 millones de m² (2,5%); III Región, 0,11 millones de m² (2%); XII Región, 0,08 millones de m² (1,4%); y XI Región, 0,04 millones de m² (0,7%).

Hasta aquí las estadísticas más agregadas relativas a la cartera de bienes raíces del fisco. En la siguiente sección se continúa con un análisis más específico sobre la misma, necesario como antesala a la posterior evaluación de la gestión inmobiliaria de Bienes Nacionales.

2. Cartera de propiedades fiscales administradas, con información provisoria y afectas a reserva, 1990

El stock de propiedades fiscales urbanas y rurales a 1990 puede desagregarse, según su tenencia, en propiedades administradas, con información provisoria y afectas a alguna reserva (Cuadros N° 1.1 y 1.2).

Las propiedades urbanas administradas sumaban 9.062 con 66,7 millones de m², representando un 70,6% del total de propiedades fiscales urbanas y un 75% de su superficie. El mayor número de ellas se localizaba en la I Región (1.084) y el menor (443) en la VI, aunque la mayor superficie correspondía a la II Región (12 millones de m²)⁶ y la menor a la Metropolitana (0,32 millones).

Las propiedades rurales administradas alcanzaban a 4.423 (60,9% del total de propiedades fiscales rurales). La carencia de información confiable de superficie para las regiones X y XI —la disponible no es consistente con el stock a igual fecha— impide sacar conclusiones para el total nacional. Excluidas dichas regiones, la mayor superficie fiscal rural se registra en la XII Región (4,1 millones de hás.), aunque el mayor número de propiedades corresponde a la IX Región (789). En el otro extremo, la menor superficie se verifica en la V Región (0,05 millones de hás.) y el menor número en la IV Región (161). Un caso singular es el de la II Región, que registra un segundo lugar tanto en número (673) como en superficie (2,2 millones de hás.).

Las propiedades urbanas con información provisoria en 1990 eran 3.762 (29,3% del total de propiedades fiscales urbanas) con 21,4 millones de m² (24% del total). Curiosamente la R.M. registra el mayor número (1.110) y la XII el menor (22). La VII Región destaca con la mayor superficie (8,7 millones de m²) y la III con la menor (0,05 millones).

Las propiedades rurales con información provisoria sumaban 2.780 (38,3% del total de propiedades rurales fiscales), constatándose números extremos en la X Región (707) y en la III (9). En superficie, excluidas las regiones X y XI por los motivos señalados, las mismas regiones anotan las cantidades polares: X (0,8 millones de hás.) y III Región (con sólo 12 hectáreas).

En fin, en cuanto a las propiedades urbanas afectas a alguna reserva, sólo se registran dos, una en la IV Región y otra en la IX, totalizando 0,76

⁶ Es decir, 1.200 hás., que dado el tamaño de los centros urbanos de esa región, es una superficie muy importante.

millones de m². En las propiedades rurales el número sube a 62 (0,8% del total fiscal rural), concentrado entre las regiones IX y XII, con 51 propiedades. En superficie —excluidas las regiones X y XI— destaca la XII Región, con 2,9 millones de hás. En contraste, las regiones I, R.M., VI y VII no registran propiedades fiscales afectas a alguna reserva.

En síntesis, el análisis de la información incluida en los Cuadros N° 1.1 y 1.2 permite concluir que, tanto en número de propiedades como en superficie, la gestión estatal aparece concentrada en las denominadas propiedades administradas. No obstante esto, llama la atención la alta participación de las propiedades rurales, y sobre todo urbanas, e incluso metropolitanas, con información provisoria. En términos geográficos, si bien ciertamente persiste el sesgo a los extremos norte y austral, hay excepciones descritas que escapan a la regla general.

La información relativa a las propiedades fiscales urbanas y rurales administradas, con información provisoria y afectas a alguna reserva se desagrega, en cada caso, de manera específica. Así, las propiedades administradas se clasifican en nueve variables: destinación, arrendamiento, uso gratuito, uso oneroso, radicación, entrega provisoria, usufructo, afectación y sin ocupación⁷ (Cuadros N° 1.1.1 y 1.2.1).

De las propiedades urbanas administradas (9.062 en todo el país) el 64% se clasifica bajo destinación; el 12,5% en arrendamiento; el 10,3% —la tercera cifra más alta, con 935 propiedades— sin ocupación; el 7,8% en uso gratuito; el 1,9% en uso oneroso; el 1,8% en entrega provisoria; el 0,8% en radicación; el 0,5% en afectación y el 0,3% en usufructo.

En cuanto a las superficies involucradas, destacan especialmente las de destinación, 77,7% de los 97,7 millones de m² urbanos administrados; sin ocupación, la segunda mayor superficie, con 10,1 millones de m² y 10,3% del total; y uso gratuito, con 8 millones de m² y 8,2% de participación en la sumatoria nacional.

⁷ Destinación: asignación de uno o más bienes fiscales a una institución del Estado, para que lo utilice para sus fines propios (Art. 56 del D.L. N° 1.939 de 1977). Arrendamiento: contrato oneroso y conmutativo en que una de las partes se obliga a conceder el goce de una cosa, y la otra a pagar por este goce (Título III, Párrafo III del D.L. N° 1.939 y art. 1.915 del Código Civil). Concesiones de uso, onerosas por regla general y gratuitas sólo por excepción autorizada por decreto y fundada (Art. 57 del D.L. N° 1.939). Radicación: corresponde a una etapa de transición previa a la entrega de título de la propiedad (todavía fiscal). Entrega provisoria: acto por el cual se hace una entrega provisoria por un tiempo determinado de un bien fiscal a un particular, en espera de la perfección del acto definitivo (arriendo, venta, etc.) Usufructo: derecho de uso de una propiedad cedido a favor de un tercero. Afectación: sujeción de un bien al uso público por resolución de la autoridad (Art. 64 del D.L. N° 1.939).

En términos regionales, y en las mismas tres categorías de mayor significación, sobresalen los 30,3 millones de m² bajo destinación en la Región Metropolitana, cifra que representa casi el 40% del total nacional; el segundo lugar corresponde a la VIII Región, con 7,7 millones de m² y un 10,1% de la superficie bajo destinación. Al contrario, cuatro regiones —III, IV, VI y X— exhiben los índices más bajos, con sólo un 7% en conjunto. En las propiedades sin ocupación, las regiones que tienen mayor superficie son la XI, II, VII y IX, con 25,7; 20,3; 15,8 y 12,7%, respectivamente. Las menores cifras se registran en la I Región (0%) y en la Metropolitana (0,7%). En fin, en la categoría uso gratuito las regiones II, V y Metropolitana muestran una mayor participación —36,2; 23,1 y 15,7%, respectivamente—, mientras que las regiones IV, VI y XII en conjunto sólo concentran el 1,5% del total nacional.

Las 4.424 propiedades fiscales rurales administradas (Cuadro N° 1.2.1) se distribuyen porcentualmente en los términos siguientes: 37,7% bajo destinación; 30,4% sin ocupación; 22,7% en arrendamiento; 4,5% en uso gratuito; 2,8% en radicación; 0,7% en entrega provisoria; 0,5% en usufructo; 0,4% en uso oneroso y 0,3% en afectación. Comparativamente con las propiedades urbanas, la menor participación de la clasificación en destinación contrasta con la muy alta incidencia de las propiedades rurales sin ocupación y con la relativamente mayor participación de las propiedades en arrendamiento.

En materia de superficies (con la advertencia ya hecha), la mayor concentración corresponde a la clasificación sin ocupación (32% de los 10,6 millones de hás. rurales administradas) seguida de las categorías destinación (24,5%), uso gratuito (22,4%) y en arrendamiento (10,2%).

La distribución regional de la superficie fiscal rural sin ocupación se concentra fuertemente en la XII Región (2,5 millones de hás. con más del 72% del total), mientras que las regiones I y Metropolitana no registran superficie alguna en esa condición. La superficie bajo destinación se distribuye menos polarizadamente, destacando con alta participación las regiones II, XII, VIII y I —27,4; 19,7; 14,5 y 13,9%, en el mismo orden—, y con baja las regiones V, IV y IX —0,6; 0,7 y 0,9%, respectivamente.

En uso gratuito, dos regiones tienen las mayores superficies: la II (62,6%) y la IX (30,1%). En contraposición, las regiones XI, VI, R.M. y IV juntas sólo concentran el 0,03%. Similar polarización se registra en las superficies regionales bajo arrendamiento, donde la XII Región concentra el 89,7% en tanto que las regiones VIII, VII, R.M. y V, en conjunto, apenas representan el 0,07%.

Las propiedades urbanas y rurales con información provisoria se clasifican según cuatro variables: mera ocupación, tenencia irregular pública, tenencia irregular privada y sin información⁸.

De las propiedades fiscales urbanas con información provisoria (3.760 en el país), el 57% se registra bajo tenencia irregular pública; el 28%, sin información; el 8,7% en mera ocupación y el 6,4% bajo tenencia irregular privada. En términos de superficies involucradas, de los 21,4 millones de m², el 81,1% corresponde a tenencia irregular pública; el 12,5% a la clasificación sin información; el 4,7% a tenencia irregular privada y el 1,8% a mera ocupación.

Regionalmente, de los 17,3 millones de m² bajo tenencia irregular pública las regiones VII, V y VIII registran el 48; 19,8 y 11,1%, respectivamente. De los casi 2,7 millones de m² sin información, el 59,5% se concentra en la VIII Región. Del millón de m² bajo tenencia irregular privada, las regiones V y VII representan el 63 y el 21% respectivamente. Por último, de los cerca de 0,4 millones de m² bajo mera ocupación, la VIII Región registra el 42,5%.

Las propiedades fiscales rurales con información provisoria (2.780 en total) se distribuyen de la siguientes forma: 54,5% bajo tenencia irregular pública, representando el 40,9% de la superficie rural total con información provisoria (1,8 millones de hás.); 27% sin información, con el 34,1% de la superficie; 17,5% en mera ocupación, con el 20,8% del área; y 1% bajo tenencia irregular privada, con el 4,1% de la superficie total. Como puede observarse, las dos primeras clasificaciones representan cifras relativas equivalentes a las de las propiedades urbanas en similar clasificación. Difieren, sin embargo, en el orden de magnitud de las superficies involucradas: la correspondiente a tenencia irregular pública cambia del 81% urbano a sólo el 40,9% rural; y la contabilizada sin información sube del 12,5% urbano al 34% rural.

Las regiones que acusan mayores superficies rurales bajo tenencia irregular pública son la X y la V, con un 55,9 y un 17,3%. En el extremo opuesto, regiones como la II, III y XI tienen un registro casi insignificante. De las propiedades fiscales rurales sin información, las regiones VII, Metropolitana y X concentran, en el mismo orden, el 32,3; 22,9 y 18% de la superficie total (0,62 millones de hás.) en esa clasificación. Por el contra-

⁸ Mera ocupación: propiedad sin condición de arrendamiento y sin regularización de su situación de tenencia. Tenencia irregular pública: propiedades ocupadas por entidades estatales sin documento de asignación. Tenencia irregular privada: propiedades ocupadas por personas jurídicas de derecho privado sin documento de asignación. Sin información: propiedades con asignación o disponibilidad desconocida.

rio, las regiones II, III, VI, IX y XII tienen una participación nula o muy marginal. Por último, de la superficie fiscal rural bajo mera ocupación (0,38 millones de há.), la X Región registra ella sola un 64%, mientras que la participación de las regiones II, III V, R.M. y IX es muy menor (Téngase presente, una vez más, que las superficies rurales para las regiones X y XI, en cada categoría, corresponden a cifras no confiables).

La última clasificación según tenencia corresponde a las propiedades fiscales urbanas y rurales afectas a alguna reserva (Cuadros N° 1.1 y 1.2). Las primeras se desagregan en parques nacionales y reserva forestal, mientras que las segundas agregan a las dos categorías anteriores la de reserva nacional (Cuadros N° 1.1.3 y 1.2.3)⁹.

Las propiedades urbanas afectas a la condición de parque nacional son sólo dos, en la IV y XI regiones, correspondiendo a esta última una superficie de 755 mil de los 760 mil m² totales. No hay propiedades urbanas afectas a reserva forestal.

De las 62 propiedades fiscales rurales afectas a alguna reserva, 28 con 2,3 millones de há. están bajo la categoría de parque nacional; 33 con 1,6 millones de há. están afectas a reserva forestal; y 1 propiedad en la IV Región con algo más de 4 mil há. está catalogada como reserva nacional.

Las mayores superficies de parques nacionales corresponden a las regiones XII (72,4%) y X (19,6%), en tanto que las regiones I, IV, R.M., VI y VII no tienen parques nacionales. En cuanto a las áreas bajo reserva forestal, la XII Región concentra el 78%, seguida por la X con el 9,5%. Las regiones del norte y centro del país, con la excepción de la V, no registran propiedades afectas a esta reserva (Recuérdese que las superficies rurales de las regiones X y XI no son consistentes.)

Información reciente proporcionada por el Ministerio de Bienes Nacionales (s/f ¿1998? b) registra 92 propiedades afectas a reserva: 32 parques nacionales con 8,8 millones de há.; 47 reservas nacionales con 5,5

⁹ La Ley N° 18.362, que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (*Diario Oficial* N° 32.056 de 27 de diciembre de 1984), define en su Título II cuatro categorías de manejo: Reserva de Región Virgen, área donde existen condiciones primitivas naturales de flora, fauna, vivienda y comunicaciones, con ausencia de caminos para el tráfico de vehículos motorizados, y vedada a toda explotación comercial (art. 4°). Parque Nacional, área generalmente extensa, donde existen diversos ambientes únicos o representativos de la diversidad ecológica natural del país, no alterados significativamente por la acción humana, capaces de autopertuarse, y en que las especies de flora y fauna o las formaciones geológicas son de especial interés educacional, científico o recreativo (art. 5°). Monumento Natural, área generalmente reducida, caracterizada por la presencia de especies nativas de flora y fauna o por la existencia de sitios geológicos relevantes desde el punto de vista escénico, cultural, educativo o científico (art. 6°). Reserva Natural, área cuyos recursos naturales es necesario conservar y utilizar con especial cuidado, por la susceptibilidad de éstos a sufrir degradación o por su importancia relevante en el resguardo del bienestar de la comunidad (art. 7°).

millones de hás.; y 13 Monumentos Nacionales con algo más de 17 mil hás., totalizando así 14,3 millones de hás¹⁰.

Entre los parques nacionales, tres sobresalen por su superficie: el Bernardo O'Higgins (regiones XI-XII) con 3,5 millones de hás.; la Laguna San Rafael (XI Región) con 1,7 millones de hás., y el Parque Alberto de Agostini (XII Región), con 1,5 millones de hás. En conjunto representan el 76,1% del área total de parques nacionales.

A su vez, las mayores reservas nacionales son dos: Alacalufes (XII Región), con 2,3 millones de hás., y Las Guaitecas (XI Región), con 1,1 millón de hás. Ambas concentran casi el 62% del área total de reservas nacionales.

Por último, los monumentos nacionales de mayor superficie son tres: el Salar de Surire (I Región) con 11,3 miles de hás.; El Morado (R.M.) con 3 mil hás.; y Alerce Costero (X Región) con 2,3 miles de hás. En conjunto representan el 94% de la superficie total en dicha categoría.

Más allá de algunas diferencias estadísticas o de ciertas inconsistencias en algunas informaciones, queda claro que el orden de magnitud y la complejidad de la cartera inmobiliaria fiscal requieren de una gestión estatal altamente calificada y eficiente.

Una evaluación de esa gestión desde 1979 a 1997, cubriendo casi tres gobiernos distintos, es el propósito de las próximas páginas.

IV. EL ESTADO, EMPRESARIO INMOBILIARIO (CHILE, 1979-1997)

Concluido el análisis de stock, corresponde ahora el de flujos o movimientos en la cartera inmobiliaria del Estado: adquisición, disposición y administración de bienes raíces y, finalmente, ingresos monetarios generados. Este análisis se hará a partir de series estadísticas que cubren desde 1979 a 1997 —19 años, correspondientes prácticamente a tres gobiernos, en los cuales se implementa y consolida el nuevo modelo económico chileno. Excepcionalmente, las series de adquisición se inician en 1981, cubriendo dos años menos.

1. Adquisiciones fiscales: herencias, desafectaciones, expropiaciones y compras, donaciones y traspasos

Primeramente se revisará la adquisición de bienes raíces urbanos y rurales por parte del Estado, desagregada según se trate de a) herencias,

¹⁰ Cifra muy superior a las 3,9 millones de hás. registradas en 1990 (Cuadros N° 1.1.3 y 1.2.3) y que representaría dos tercios de la superficie fiscal rural del país.

b) del artículo 590 del Código Civil y desafectaciones, c) de expropiaciones y compras directas, y d) de donaciones y traspasos¹¹.

La adquisición por concepto de herencias urbanas en el periodo 1981-1997 (Cuadro N° 2.1) equivale a 455 propiedades con un total de 200.034 m². El promedio anual es de 26,8 propiedades con 11.767 m². En número de herencias, los años con cifras más altas son 1989 (45), 1992 (42) y 1988 (40). Las mayores superficies anuales heredadas se registran en los años 1992 (25.283 m²), 1982 (20.914 m²) y 1989 (20.050 m²). 1996 es el año con menor número de herencias (15) y 1995 el con menor superficie heredada (4.127 m²).

Tratándose de propiedades urbanas, la mayor participación de la Región Metropolitana no sorprende: 251 propiedades (55,2%) con 99.933 m² (50%). La V Región registra a su vez 82 herencias (18%) con 27.450 m² (22,7%), y la VIII sólo 16 (3,5%) con 6.029 m² (3%), quedando en evidencia, en este último caso, una desproporción frente a su población urbana. Regiones como la I, III, IX XI y XII presentan registros nulos o muy bajos.

Las adquisiciones de propiedades urbanas por el art. 590 y desafectaciones totalizaron 329 bienes raíces con 1,15 millón de m². La media anual en el periodo 1981-97 es de 19,3 propiedades con 67.614 m². (Cuadro N° 2.2). Los años con mayor número de adquisiciones por este concepto corresponden a 1991 (38) y 1981 (33), en tanto que 1997 (2), 1996 (8) y 1995 (8) registran las cifras menores (téngase presente que la información de los últimos años, y sobre todo de 1997, puede estar incompleta). En superficies, los años con mayores cifras son 1994 (138.635 m²), 1987 (131.208 m²) y 1985 (128.236 m²) y, en el otro extremo, 1997 (4.522 m²), 1996 (5.174 m²) y 1993 (11.178 m²) son las fechas con cifras menores.

Las regiones con mayores superficies adquiridas en esta clasificación son la V: 71 propiedades (21,6%) con 410.955 m² (35,7%); la VIII, 63 (19,1%) con 290.198 m² (25,2%) y la VI, 111 propiedades (33,7%) y 136.799 m² (11,9%). La Región Metropolitana sorprende con sólo 4 pro-

¹¹ Herencias: sucesión por causa de muerte y denuncias de herencias. Incluye herencias vacantes a falta de otros sucesores, herencias yacentes o no aceptadas y testamentos voluntarios de la cuarta parte de libre disposición a favor del fisco (Título II, Párrafo IV del D.L. 1.939 de 1977 y art. 995 del Código Civil). Desafectaciones: los bienes nacionales de uso público sólo se desafectan por ley. Al contrario, la afectación es la sujeción de un bien al uso público (Art. 19, N° 23 y 24 de la Constitución Política y art. 64 del D.L. N° 1.939). Expropiación: sólo puede verificarse por causa de utilidad pública y en interés nacional con la debida indemnización (Art. 19 N° 24 de la Constitución Política y art. 41 del D.L. N° 1.939). Compra: cualquier compra de bienes raíces que efectúe el fisco deberá ser verificada por medio del Ministerio de Bienes Nacionales (Art. 29 del D.L. N° 1.939). Donaciones: cualquier persona puede donar al fisco. Las instituciones y empresas del Estado también están autorizadas para así hacerlo (Artículos 36, 37 y 38 del D.L. N° 1.939).

piedades (1,2%) y 52.380 m² (4,6%). Las regiones geográficamente extremas del país (I, II y III, en el norte, y XI y XII en el área austral) prácticamente no registran adquisiciones por el art. 590 y desafectaciones.

La adquisición de propiedades urbanas mediante expropiaciones y compras directas involucró 1.300 bienes raíces con 2,83 millones de m² (Cuadro N° 2.3). Entre 1981 y 1997, el promedio anual de adquisiciones por este concepto fue de 76,5 propiedades y 166.508 m². El año 1985 tiene, con mucho, el mayor número de expropiaciones y compras directas: 556 (42,8% del periodo), mientras que a partir de los noventa las cifras caen radicalmente. En efecto, entre 1981 y 1989 el promedio anual fue de 135,7 propiedades, en tanto que entre 1990 y 1997 la media cae a sólo 9,9. En superficies, en los mismos periodos los promedios anuales fueron 297,5 mil m² y 1,9 mil m², respectivamente.

Tres regiones exhiben una participación destacada en las superficies urbanas expropiadas o compradas directamente: la V, con 1,71 millón de m² (60,4%); la X Región, con 0,48 millón de m² (17%); y la VII, con 0,31 millón de m² (11%). Entre las tres totalizan más del 88% de las adquisiciones por dicha vía. Nuevamente las regiones geográficamente extremas nortinas (I y II) y australes (XI y XII) registran una participación nula o marginal. Lo que sin duda asombra, tratándose de propiedades urbanas, es la bajísima participación de la VIII Región, con apenas 14 mil m² (0,5%), y más aún, de la propia Región Metropolitana, con 644 m² en 17 años y un increíble 0,02%. Una vez más las cifras acusan desproporciones que inducen a la presunción de errores u omisiones mayores en la información disponible.

La adquisición de propiedades urbanas como consecuencia de donaciones y traspasos totalizó 821 bienes raíces entre 1981 y 1997, con un promedio de 48,3 al año. Aun cuando el promedio hasta 1989 era muy superior al de los años 90 (71,4 versus 22,2), las superficies involucradas son superiores en estos últimos años (1,92 millón de m² versus 1,62 millón de m²) (Cuadro N° 2.4).

Territorialmente, las donaciones y traspasos acusan una importante concentración en la zona central del país: la V Región registra 1,18 millón de m² (33,4%); la VI Región 0,71 millón de m² (20,1%); y la R.M. 0,62 millón de m² (17,4%). En conjunto, las tres regiones contiguas totalizan cerca del 71% y, si se adiciona la participación de las regiones del centro sur, VII, VIII y IX, se llega a casi el 94% del total nacional. Obviamente, este porcentaje indica que las otras siete regiones contribuyeron en muy menor medida al incremento de los bienes raíces fiscales urbanos.

Al analizar comparativamente las diversas vías de adquisición de propiedades urbanas que incrementaron los bienes nacionales entre 1981 y 1997, se constata que, del total de 2.905 propiedades adquiridas en el periodo, las expropiaciones y compras directas contribuyeron con el 44,8% (1.300), las donaciones y traspasos con el 28,3% (829), las herencias aportaron el 15,7% (455) y las desafectaciones y el art. 590, el 11,3% (329).

Sin embargo, en materia de superficie, las contribuciones difieren sensiblemente. En efecto, las donaciones y traspasos representan el 45,9% (3,54 millones de m²), las expropiaciones y compras directas, el 36,7% (2,83 millones de m²), el art. 590 y las desafectaciones, el 14,9% (1,15 millón de m²), y las herencias el 2,6% (0,20 millón de m²). En conjunto, las cuatro vías totalizaron 7,72 millones de m².

Las 2.905 propiedades urbanas adquiridas en el periodo equivalen a un 22,6% del stock de propiedades fiscales urbanas en 1990. A su vez, la superficie adquirida representa un 8,7% de la registrada en 1990 (89 millones de m²). Considerando el aporte total —mediante las cuatro vías—, las regiones que mayormente contribuyeron al incremento de la superficie fiscal urbana fueron la V (3,33 millones de m² y 43,1% del total nacional); la VI (0,85 millón de m² y 11%); y la Región Metropolitana (0,62 millón de m² y 8%). Las tres regiones centrales del país aportaron en conjunto 4,8 millones de m², casi dos tercios del total de la superficie urbana adquirida por el fisco en el periodo. Es significativa la primacía de la V Región y sobre todo de la VI —con una área y población urbanas claramente menores— por sobre la Metropolitana.

La adquisición de propiedades rurales en el período 1981-1997 sumó 3.143 bienes raíces, equivalentes al 43,3% del stock fiscal rural en 1990. La superficie total adquirida —410.510 hás.— representó, a su vez, sólo el 1,9% de la registrada en 1990 (21,46 millones de hás.) (Cuadros N° 1, 2.5, 2.6, 2.7 y 2.8)

Una desagregación de estas adquisiciones permite constatar que, en número de propiedades, las expropiaciones y compras directas contribuyeron con el 58,4% (1.837); las donaciones y traspasos con el 19,8% (623); las desafectaciones y el art. 590 con una proporción similar, 19,3% (608); y finalmente las herencias, con 2,4% (75).

La desagregación por superficie evidencia una distribución diferente: por la vía del art. 590 y desafectaciones se adquirió el 64,4% de la superficie adicional (264.412 hás.); las donaciones y traspasos representaron el 23,3% (95.559 hás.); las expropiaciones y compras directas —que tuvieron la mayor incidencia en el incremento del número de propiedades— con sólo el 11,3% (46.492 hás.); y, por último, las herencias, con casi el 1% (4.047 hás.).

Las 3.143 propiedades rurales adquiridas entre 1981 y 1997 se comparan con la adquisición de 2.905 propiedades urbanas en igual periodo. Esta relativa similitud no hace comparable, obviamente, las superficies involucradas. Sin embargo, lo que sí es pertinente es establecer la proporción de superficies adquiridas, tanto urbanas como rurales, con los respectivos stocks a 1990: las primeras representaron el 8,7% del stock, mientras que las segundas sólo el 1,9%.

Las herencias rurales en el periodo 1981-1987 sumaron 75 propiedades, totalizando 4.047 hás. Las mayores superficies se registran en los años 1997 (1.859 hás.), 1988 (1.246 hás.) y 1991 (427 hás.). Estos tres años acumulan el 87,3% de la superficie del periodo. Al contrario, los años con participación nula o marginal fueron 1981, 1982, 1990, 1994 y 1996 (Cuadro N° 2.5).

Las regiones con mayores aportes por este concepto fueron la XII (1.859 hás.), la X (1.440), y la VII (545), concentrando en conjunto casi el 95% de la superficie total heredada. Ciertamente, el resto de las regiones contribuye marginalmente.

La adquisición de bienes raíces rurales a través del art. 590 y desafectaciones (Cuadro N° 2.6) sumó, en el periodo de análisis, 608 propiedades: 175 entre 1981 y 1989, con una media anual de 19,4, y 433 entre 1990 y 1997, con un promedio anual de 54,1. En superficies adquiridas, esta proporción se invierte: en efecto, mientras que en los 80 el incremento es de 264,215 hás., en los noventa apenas es de 197 hás. Estas notables diferencias están asociadas a las altas adquisiciones de superficie registradas puntualmente en pocos años: 1986, 1981 y 1988. En conjunto, en ellos se acumula más del 99% del incremento del área y, sólo en 1986, se registra el 84,7%.

Territorialmente, la concentración es también altísima. De hecho, la X Región por sí sola contribuye con 226.823 hás., es decir con el 85,8% del total nacional. Obviamente tal contribución se registra, casi en su totalidad, en 1986, con más de 224.000 hás. Una situación más o menos análoga, aunque en muy menor escala, se verifica en 1981 con la IX Región (26.923 hás., con el 10,2% del total). En las demás regiones y en el resto de los años no hay aportes significativos, salvo el de la VIII Región en 1988 (9.307 hás., con el 3,5%). Así pues, esta vía de adquisición acusa un doble sesgo concentrador: en lo territorial y en lo temporal.

Las expropiaciones y compras directas involucraron un total de 1.837 propiedades rurales con una superficie agregada de 46.492 hás. Si bien en los periodos 1981-1989 y 1990-1997 el promedio anual de adquisiciones por tales conceptos es similar (122,2 y 103,4, respectivamente), no sucede lo mismo con las superficies medias, las que en los 80 llegaban a 1.856 hás. y en los 90 a casi el doble, 3.724 hás.

Los años con mayores expropiaciones y compras directas rurales fueron 1985, 1986 y 1987 (37,7%), y 1996-1997 (24,2%). Al contrario, 1981 y 1990 registraron las menores (1,3% en conjunto) (Cuadro N° 2.7).

En superficies, los años con aportes más altos fueron 1992 (26.556 hás. y 57,1%); 1982 (9.413 hás. y 20,2%); y 1983 (4.304 hás. y 9,3%). En el otro extremo, nuevamente 1981 y 1990 acumularon los menores (96,3 hás. en total, y 2,1%).

Geográficamente, la IX Región en 1992 (26.510 hás. y 57%); la X Región en 1982 (8.719 hás. y 18,8%); y la IV en 1983 (4.229 hás. y 9,2%) destacaron por su mayor contribución, en área, a la propiedad fiscal rural.

En fin, las donaciones y traspasos (Cuadro N° 2.8) incrementaron las propiedades fiscales rurales con 623 bienes raíces y 95.559 hás. Aquí se constata una importante divergencia de aportes entre los 80 (65,1 propiedades con 9.228 hás. como promedios anuales), y los 90 (4,6 propiedades con 1.564 hás. como medias anuales). Los mayores incrementos en número de inmuebles corresponden a 1985 (267) y 1984 (144), acumulando ambos dos terceras partes del total del periodo 1981-1997. La sumatoria de las adquisiciones de los 90 apenas representa menos del 6%.

Las mayores superficies se muestran fuertemente concentradas tanto regional como anualmente. En efecto, en 1982 la VIII Región registra 36.505 hás. y la VII, 17.988; y en 1988, la V Región registra 11.074. En total, las tres regiones aportaron un 68,6% del área en el periodo de estudio. Con la excepción de la V, todas las regiones del norte y centro del país, incluidas la VI y Metropolitana, muestran aportes marginales.

Una visión territorial de conjunto, atendiendo las cuatro vías de adquisición de inmuebles rurales, verifica que tres regiones contiguas del sur del país concentran los mayores aportes de superficies: la X, con más de 228.000 hás.; la VIII, con cerca de 46.000 hás.; y la IX, con cerca de 27.000. Las tres regiones acumularon más del 73% de las 410.510 hás. adquiridas por el fisco entre 1981 y 1997. La concentración territorial es sin duda muy fuerte, sobre todo en el caso de la X Región la que, por sí sola, anota más del 55% del total nacional.

2. Privatización y disposición: Ventas directas, ventas por subastas y propuestas, transferencias y títulos gratuitos

En esta sección, a diferencia de la anterior, se analizará, en un periodo levemente más amplio (1979-1997), la disminución de las propiedades fiscales, tanto urbanas como rurales, al disponerse de ellas para efec-

tos de a) ventas directas, b) ventas por subastas y propuestas, c) transferencias, y d) títulos gratuitos (Cuadros N° 3.1 al 3.8).

El Ministerio de Bienes Nacionales, por la naturaleza de sus atribuciones, realiza diversas acciones de contenido social, dirigidas a los sectores más pobres del país, tales como los programas de títulos gratuitos sobre terrenos fiscales a familias de escasos recursos, la regularización de la posesión de la pequeña propiedad raíz, la regularización de comunidades rurales (saneamiento de títulos de comunidades agrícolas regidas por el D.F.L. N° 5 de 1968) y la regularización de tierras indígenas (Ministerio de Bienes Nacionales, s/f ¿1994?).

El número total de propiedades urbanas vendidas, transferidas o entregadas gratuitamente durante el periodo fue de 17.270, cifra que representa un 134,6% del stock urbano fiscal a 1990 (en tales operaciones, y en particular en la entrega de títulos gratuitos, la subdivisión de propiedades explicaría dichas proporciones). La superficie urbana involucrada fue de 48,5 millones de m² (4.853 hás.), es decir, un 54,5% de los 89 millones de m² catastrados en 1990¹².

Los títulos gratuitos representaron por sí solos más de la mitad (9.413 y un 54,5%) del número total de propiedades vendidas y transferidas; las ventas directas totalizaron 3.941 propiedades (22,8%); las transferencias, 2.761 (16%); y las ventas por subastas y propuestas sumaron 1.155 (6,7%).

En superficies, la distribución es diferente: 30,6 millones de m² (63,1%) correspondieron a transferencias; 11,6 millones (23,8%) a ventas directas; 3,5 millones de m² (7,2%) a ventas por subastas y propuestas; y, finalmente, sólo 2,8 millones de m² (5,8%) a títulos gratuitos. Más agregadamente, las ventas —tanto directas como por subastas y propuestas— totalizaron 15,1 millones de m² (31%), mientras que las transferencias y títulos gratuitos acumularon 33,4 millones de m² (69%).

Las ventas directas de propiedades urbanas (Cuadro N° 3.1) evidencian un comportamiento disímil en el periodo 1979-1989 versus el periodo 1990-1997. De hecho, en el primero el promedio anual de propiedades vendidas fue de 272,4 mientras que en el segundo alcanzó a sólo 118, menos de la mitad. Otro tanto ocurrió con las medias anuales de superficies enajenadas: 0,69 y 0,50 millones de m², respectivamente.

Las mayores ventas —en número de propiedades— se registraron en los años 1979, 1981 y 1982 (1.292 en conjunto, casi un tercio del total

¹²Recuérdese que el stock de 1990 ya habría ‘internalizado’ —rebajado— las ventas, transferencias y títulos gratuitos registrados entre 1979 y 1990.

del periodo de 19 años.) Las menores se observaron en el trienio 1992-1994 (197, con un 5% del total). En superficies, 1989 es el año con mayores ventas: 1,4 millones de m² (12% del total del periodo). Si a las cifras de ese año se agregan las de 1979, 1982 y 1988, se llega a casi 4 millones de m² (más de un tercio del total). En el otro extremo, 1990, y los bienios 1993-1994 y 1983-1984 registran las menores superficies enajenadas. Los cinco años suman sólo 1,65 millones de m² (equivalentes al 14,3%).

Territorialmente, las tres primeras regiones del extremo norte del país anotan las mayores enajenaciones de superficies: la II Región con 5,3 millones de m², la I con 2,2 y la III con 1,6 millones de m². Entre las tres totalizan casi el 79% de las ventas directas del país entre 1979 y 1997. Tratándose de propiedades urbanas, este fuerte sesgo geográfico hacia regiones con concentraciones urbanas de tamaño medio no deja de ser una interrogante. En el polo opuesto, las regiones XII —en el extremo austral— y VI y VIII —en el centro-sur del país— son las que muestran menores superficies enajenadas: 0,02 millones de m² la primera; 0,08 y 0,06, respectivamente, las otras dos. En conjunto, representan sólo el 1,4% de las ventas nacionales del periodo.

Las ventas de propiedades fiscales urbanas a través de subastas y propuestas (Cuadro N° 3.2) también presentan marcadas diferencias al comparar la década de los ochenta con la de los noventa. En efecto, en la primera se observa un promedio anual de 111 propiedades enajenadas, el que cae a sólo 5,3 en la década siguiente. La media de superficie registra igualmente una baja significativa: de 327 a 27 mil m². Si bien en los noventa caen también, aunque en mucho menor proporción, las ventas directas —como se verificó más atrás—, es evidente que los gobiernos de la última década no recurrieron preferentemente a las subastas y propuestas para enajenar propiedades fiscales urbanas: en los ochenta, el gobierno vendió 10,9 millones de m² urbanos, de los cuales un 30% fue enajenado a través de subastas y propuestas. En los noventa (hasta 1997) se vendió un total de 4,2 millones de m² urbanos, de los cuales sólo un 5,1% correspondió a subastas y propuestas.

El mayor número de ventas por esta vía se concentra entre 1980 y 1984: 950, con un 82% del total del periodo 1980-1997 (no hay información para 1979). En superficies se constata una realidad análoga: casi 3 millones de m², un 86,2% del total, se enajenan entre 1980 y 1984. Recuérdese que mientras 1982 fue un año de fuertes ventas directas en términos de superficie, el bienio 1983-1984 acusó uno de los menores registros de superficies urbanas vendidas directamente. Esto sugiere un cambio de política de ventas entre 1982 y 1983.

En términos regionales, las mayores superficies enajenadas se observan nuevamente —tal como se verificó con las ventas directas— en el extremo norte del país: la II Región contribuyó con 1,5 millones de m² (44,1% del total nacional), y la I lo hizo con 1,2 millones de m² (34,4%).

Las transferencias de inmuebles urbanos fiscales (Cuadro N° 3.3), que entre 1979 y 1997 afectaron a 2.761 propiedades con 30,6 millones de m², acusan un cierto cambio de tendencia sobre todo a partir de 1993. Si bien los promedios del periodo 1979-1989 difieren bastante de los correspondientes a los de los años 90 (194 propiedades versus 78,4, y 2,3 millones de m² versus 0,64, respectivamente), recién desde 1993 se registra una caída sustantiva en tales transferencias. Por lo demás, la media anual de superficie transferida del primer subperiodo está fuertemente sesgada por la cifra del año 1979 (13,1 millones de m², que representa más del 51% del total de superficie transferida entre 1979 y 1989). Otros años con grandes transferencias de superficie son 1989, 1981 y 1987. Estos tres años acumulan 6,1 millones de m², y si se agrega la superficie de 1979, se totaliza un 62,7% del total transferido entre 1979 y 1997. Los años con menores transferencias son 1995 y 1982, con menos del 1% del total entre ambos.

La alta incidencia del año 1979 determina que, en términos territoriales, la distribución regional de las superficies transferidas en ese año resulte decisiva. De hecho, tres regiones registran una alta participación: la XI con 5,6 millones de m², la IX con 4,4 y la VIII con 1,2 millones de m². Estas tres regiones representan, considerando sólo el año 1979, más del 36% del área urbana total transferida en los 19 años del periodo de estudio. La VI y X Región, en cambio, hacen una mínima contribución a la superficie transferida en los casi dos decenios.

Los títulos urbanos gratuitos (Cuadro N° 3.4) dispuestos entre 1979 y 1989 alcanzaron un promedio anual de 226 propiedades y una media también anual de 66.821 m². Desde 1990 hasta 1997, los respectivos promedios subieron a 1.177 y 354.319 m², más que quintuplicando los correspondientes al periodo anterior. Esto denota, toda vez que la concesión de títulos gratuitos sea un instrumento de política social, un cambio cuantitativo importante asociado a su vez a los periodos gubernamentales implicados. Mientras —como se observó recién— las ventas directas y por subastas o propuestas declinaron en los 90, la disposición de títulos gratuitos muestra una tendencia claramente inversa.

Es interesante observar, sin embargo, que el cambio de tendencia no conlleva alteraciones significativas en la superficie promedio de los títulos gratuitos: en el primer periodo ella fue de 295 m², mientras que en el segundo alcanzó a 301 m².

Los años con mayor número de propiedades con títulos gratuitos fueron, sin embargo, los correspondientes al subperiodo 1994-1997: en este cuatrienio se dispusieron 8.407 títulos, es decir, el 70,6% del total comprendido desde 1979 a 1997. En superficie la situación es la misma: el 70,2% del total de los diecinueve años fue entregada en dichos cuatro años.

Esta fuerte 'estacionalidad' acusada por los títulos gratuitos explica que la distribución regional de los mismos entre 1994-1997 defina la territorialidad de esta vía de disposición de propiedades fiscales. En estos cuatro años, tres regiones contiguas —la VIII, la IX y la X— concentraron un tercio de los títulos y la mitad de la superficie dispuesta gratuitamente en el cuatrienio, porcentajes que, referidos ahora al periodo 1979-1997, equivalen al 26,3% y al 39,5%, respectivamente, del total nacional. Entre 1979-1989, en cambio, la región con mayor recepción de títulos y mayor superficie otorgada fue la III.

En situación opuesta están las regiones VI y XII —en el cuatrienio y también en el periodo completo— además de la VIII —obviamente sólo en el periodo 1979-1989. En las dos primeras sólo se concedió el 3,3% de los títulos involucrando menos del 1,1% de la superficie dispuesta gratuitamente en los diecinueve años en todo el país.

En fin, al observar en conjunto la disposición de bienes raíces urbanos a través de las cuatro vías —ventas directas, ventas por subastas y propuestas, transferencias y títulos gratuitos— se concluye que, territorialmente, las regiones con mayores registros corresponden a las del norte —I, II y III—, a las del sur —VIII, IX y X— además de la austral XI Región.

Al contrario, con menores registros en todos los casos aparecen las regiones del centro-sur —VI y VII— y la XII en el extremo austral.

En el periodo 1979-1997 fueron vendidas, transferidas o entregadas gratuitamente 11.767 propiedades fiscales rurales, equivalentes al 162,1% del número de propiedades fiscales rurales catastradas en 1990 (el alto porcentaje se asocia a la subdivisión o parcelación predial). La superficie involucrada en dichas operaciones ascendió a 3,3 millones de hás., es decir, a un 15,5% de los 21,5 millones de hás. registradas en 1990 (Cuadros N° 3.5 a 3.8).

Nuevamente, tal como se verificó con las propiedades urbanas, los títulos gratuitos acumularon el mayor número de operaciones, 7.971, con el 67,7% del total de ventas y transferencias; las ventas directas fueron 2.977, con un 25,3%; las ventas por subastas y propuestas 431, representando un 37,1%; y las transferencias totalizaron 388, es decir, el 3,3% del total de operaciones.

En superficies la desagregación es muy disímil. De hecho entre las ventas directas (1,7 millones de hás. y el 49,8% de la superficie) y las subastas y propuestas (0,9 millones de hás. y el 27,5%) se llega a más del 77% del total de superficie fiscal rural de la que se dispuso para operaciones de ventas, transferencias y títulos gratuitos. Estos últimos comprendieron 0,5 millones de hás. (15,5%) y las transferencias, 0,2 millones de hás. (7,2%).

Las ventas directas de propiedades fiscales rurales (Cuadro N° 3.5) exhiben un comportamiento diferente al comparar el subperiodo 1979-1989 con el correspondiente a los años 1990-97. La media anual de propiedades vendidas cae de 191,7 a sólo 108,5, y la de superficie baja de 107.127 a 59.511 hás.

El mayor número de ventas se registra —en el primer subperiodo— en 1980 y 1981, con 659 transacciones en conjunto (31,2% del total de los 11 años). En los noventa, 1997 concentra el mayor número de ventas directas, 213, equivalentes al 24,5% del total del periodo 1990-1997. Años con bajos registros fueron 1983, en el primer subperiodo, y en el segundo 1992, 1993 y 1994.

Las mayores ventas, medidas en superficie, corresponden a los años 1990, 1981 y 1980, en ese orden. Los tres años suman más de 690 mil hás., es decir, el 41,8% del total enajenado entre 1979 y 1997. Las menores superficies vendidas se contabilizaron en los años 1984, 1993 y 1992, que en conjunto sólo acumularon algo más de 47 mil hás. y el 2,9% del total.

Las regiones con mayor participación en las superficies vendidas directamente son las del extremo austral, XII, con 1,2 millones de hás. y 70,7%; y XI, con 0,37 millones de hás. y 22,4% del total. La diferencia (algo más del 6%) se distribuye entre las otras 11 regiones, destacando por su participación marginal las regiones IV a VIII, es decir, las más centrales del país.

Las ventas rurales a través de subastas y propuestas evidencian, al igual que las ventas directas, fuertes diferencias entre los subperiodos analizados. En número de transacciones, el promedio baja de 38,7 a sólo 5,5, antes y después de 1990 (Cuadro N° 3.6). La media anual de superficie igualmente cae de 76.456 hás. a 18.663 hás. Tal como se pudo verificar con las propiedades urbanas, los gobiernos de los noventa no sólo reducen las ventas totales, sino que, además, prefieren las ventas directas por sobre las subastas y propuestas. Éstas prácticamente se extinguen a partir de 1994.

Los años 1981 y 1988 sobresalen ampliamente por el número de transacciones (185 entre ambos) y por las superficies enajenadas (0,56

millones de há.s.). Los dos años representan el 42,9% de las ventas por subastas y propuestas y el 61,3% de la superficie. En los mismos años se define la concentración territorial de la superficie vendida, destacándose nuevamente la XII Región, que en el total del periodo sumó casi 760 mil há.s., y la X Región, con algo más de 63 mil há.s. La participación de ambas equivale al 90% del total nacional. Extrañamente la XI Región, con ventas directas significativas, tiene una participación marginal en las subastas y propuestas.

Las transferencias de propiedades fiscales rurales, a diferencia de las ventas, no acusan grandes variaciones en su número antes y después de 1990: los respectivos promedios son 21,7 y 18,6. Sin embargo, la media anual de superficie transferida cae fuertemente de 16.782 a 6.843 há.s. (Cuadro N° 3.7).

El año 1988 registra el mayor número de operaciones (46) y, a la vez, la mayor transferencia de superficie, casi 100 mil há.s., es decir, el 41,8% del total del periodo 1979-1997. Años con las más bajas superficies son 1996, 1990 y 1983: 212 há.s. en total, con apenas el 0,9%.

Las regiones con mayores superficies transferidas son la II (97.531 há.s. y el 40,8% del total nacional); la IX (48.406 há.s. y el 20,3%); y la VIII (25.423 há.s. y el 10,6%). Con menores superficies aparecen las regiones V, VI y VII (379 há.s. en conjunto, con sólo el 1,6%).

La disposición de títulos gratuitos rurales (Cuadro N° 3.8) acusa un fuerte incremento, en términos de promedio anual, al comparar los subperiodos 1979-1989 y 1990-1997. Mientras para el primero la media es de 241,5 títulos, en el segundo ésta sube a 664. Debe advertirse, sin embargo, que dicho incremento se concentra, en realidad, entre los años 1994 y 1996: en este trienio los títulos suman 4.007, más de la mitad del total dispuesto en los 19 años de análisis, y la superficie correspondiente es de 44.744 há.s., es decir, un 8,7% del total. Esta ‘desproporción’ hace evidente otro cambio importante constatable luego de 1990: la media anual de superficie rural dispuesta gratuitamente entre 1979-1989 fue de 39.450 há.s., mientras que en los noventa ella cae a sólo 10.277 há.s., o sea casi a una cuarta parte.

Los años con mayores registros de superficie corresponden a 1985 y 1986, bienio en que se concentra el 31,8% de los 0,5 millones de há.s. involucradas en los títulos gratuitos rurales durante los 19 años estudiados. 1979 es, por el contrario, el año más bajo, con sólo el 0,1%.

La única región del país con una altísima concentración de superficie dispuesta gratuitamente es la XI, con 437 mil há.s. y cerca del 85% del total nacional. Ello puede asociarse a los planes de colonización dirigidos a dicha región. Sin embargo, la cantidad de títulos conferidos en esa región

hasta 1990 (842) fue muy superior a los entregados en la X Región (273). A partir de este año, esta última región desplaza ampliamente a la XI, constatándose un cambio de política que se traduce en que, al final del periodo 1979-1997, la X Región acumuló 1.986 títulos gratuitos rurales contra sólo 971 de la XI.

Una síntesis territorializada de la disposición de propiedades fiscales rurales en el periodo 1979-1997 permite expresar que —excepto en transferencias, donde la nortina II Región muestra los mayores índices— las ventas directas y por subastas o propuestas y los títulos gratuitos tienen un fuerte sesgo geográfico hacia las regiones más australes del país —XII y XI— y, en menor medida, las del sur —VIII, IX y X.

En oposición, las regiones del centro, centro-norte y centro-sur, es decir, desde la IV a la VII —excepto la R.M.— muestran los indicadores más bajos en ventas directas y transferencias. Un caso singular es el de la XI Región, con participación muy alta en ventas directas y muy baja en ventas por subastas y propuestas.

Así pues, el sesgo geográfico propio de la disposición de bienes raíces rurales es opuesto al de las propiedades urbanas, donde se constató una fuerte orientación a las regiones del norte y una bajísima hacia la austral XII Región.

3. Administración: Arriendos, destinaciones, usos gratuitos y usos onerosos

Esta sección analiza las estadísticas referidas a las denominadas propiedades administradas, es decir, a los bienes raíces fiscales, urbanos y rurales, entregados en arriendo o sujetos a destinación y afectación, uso gratuito y uso oneroso, siempre para el periodo 1979-1997 (Cuadros N° 4.1 a 4.8).

Las propiedades urbanas administradas en el periodo fueron 15.643, equivalentes a un 122% del stock de bienes raíces fiscales urbanos de 1990 y a un 172,6% del registro de propiedades administradas ese mismo año (Cuadros N° 1 y 1.1).

Las propiedades sujetas a destinación y afectación son las más importantes tanto en número (9.686, equivalente al 61,9% del total administrado) como en superficie (29,5 millones de m², es decir, un 72,7% del área total bajo administración). Los arriendos constituyen la segunda mayoría en número (3.872 y un 24,8%), seguidos por las propiedades dadas en uso gratuito (1.694 y un 10,8%), aunque tanto éstas como aquéllos involucran

superficies similares (5 millones de m² arrendados, 12,4%, y 5,8 millones de m² en uso gratuito, 14,2%). En fin, el uso oneroso es la clasificación con registros más bajos: sólo 391 propiedades (2,5%) y menos de 0,3 millones de m² (0,7%).

Así pues, tanto los bienes raíces urbanos entregados en arrendamiento como en uso oneroso resultan, en número y superficie, de menor relevancia frente a aquellos sujetos a destinación o afectación y a uso gratuito.

Los inmuebles urbanos arrendados (Cuadro N° 4.1) registran una caída, en términos de promedio anual, de 224,4 entre 1979 y 1989 a 175,5 desde 1990 a 1997. Más acentuada aún es la caída en la superficie media anual, que baja de 308 mil a sólo 204 mil m², respectivamente.

En los diecinueve años de análisis destacan, en número de inmuebles arrendados, 1979 (765), 1997 (281) y 1993 (250). En conjunto representan un tercio del total del periodo. En oposición, el año con menor registro, muy distante del resto, es 1981, con apenas 42 arriendos.

Las superficies mayores corresponden a los años 1979 (1,3 millones de m²), 1993 (0,45 millones de m²) y 1996 (0,41 millones de m²), los que sumados concentran cerca del 42% del área total arrendada. 1990, 1981 y 1991, en ese orden, anotan las menores superficies, las que apenas totalizan un 1,3%.

Geográficamente, las cifras de arriendos urbanos muestran una fuerte concentración en el norte del país, en particular en las regiones II y III, con 1,9 y 1,3 millones de m², respectivamente, equivalentes a un 64% del total nacional. Regiones con superficies urbanas arrendadas extremadamente bajas son, paradójicamente, la Metropolitana y la XII; y con cifras también bajas, la VI y VII. Estas cuatro regiones representan en conjunto sólo el 1,1% del total nacional.

Las destinaciones y afectaciones de propiedades fiscales urbanas —principal subconjunto entre las propiedades administradas— hacen evidente un fuerte cambio cuantitativo antes y después de 1990. El promedio anual de inmuebles en esta categoría cae verticalmente de 735,3 a 199,8, y el de superficie de 1,9 a 1,0 millones de m² (Cuadro N° 4.2).

Los años 1986, 1985 y 1980 registran el mayor número de inmuebles, 3.437 en total, más de un tercio (35,4%) del total bajo esta clasificación en el periodo 1979-1997. En contraste, 1996 y 1997 presentan los menores índices, con 151 propiedades y el 1,6%.

Las mayores superficies anuales están contabilizadas en 1988, 1986 y 1989, en ese orden. Estos tres años casi continuos suman 9,5 millones de m², algo menos de un tercio del total del periodo. Las menores superficies,

en cambio, están anotadas en 1996 y 1992, sumando ambos 0,6 millones de m² (2,1%).

Regionalmente, una fuerte concentración se acusa en la Región Metropolitana (8,4 millones de m²) y en la VIII (5,1 millones de m²). Las dos principales regiones del país concentran casi el 46% de la superficie fiscal urbana bajo destinación y afectación. En el otro extremo están las regiones III y IV del Norte Chico, y la austral XI: las tres totalizan 1,5 millones de m², es decir, el 5,2% del total.

Las propiedades fiscales urbanas en uso gratuito (Cuadro N° 4.3) aumentan en número y superficie al comparar los promedios anuales antes y después de 1990. En efecto, entre 1979 y 1989, el promedio fue de 72,7 inmuebles y 273 mil m². Desde 1990 a 1997, el mismo indicador sube a 111,8 propiedades y 343 mil m². En rigor, el alza se concentra en el trienio 1995-1997, que totaliza 485 bienes raíces con casi 1,9 millones de m², es decir, el 28,6% de las propiedades y la tercera parte de la superficie total en uso gratuito entre 1979 y 1997. En contraste, 1987 y 1982 registran las menores superficies y, a la vez, los números más bajos de propiedades en uso gratuito: 98 (5,8%) con 0,18 millones de m² (3,1%).

La V Región, con 278 propiedades y 1,7 millones de m² destaca en el primer lugar del país en número y superficie de bienes raíces en uso gratuito. Le sigue la II Región, con 1,3 millones de m². Entre ambas acumulan más del 52% del área total en uso gratuito. Las regiones australes XII, XI y X, en ese orden, registran, por el contrario, las superficies menores: 0,3 millones de m² y un 5,2% en conjunto.

Los inmuebles fiscales urbanos con uso oneroso —marginales en el conjunto de propiedades administradas— estadísticamente presentan una tendencia inversa a la observada para los usos gratuitos. Esta vez el número promedio de propiedades baja de 27,1 a 11,6 luego de 1990, disminuyendo asimismo la superficie media anual de 25.207 m² a sólo 1.966 m².

Dos años sobresalen por registrar las mayores superficies: 1989 y 1984, que en conjunto concentran cerca del 46% del total. En cambio, la suma de los años 1990, 1992 y 1993 representa sólo el 0,4% de los 293 mil m² urbanos en uso oneroso contabilizados entre 1979 y 1997.

Sólo la IX Región presenta un registro significativamente alto de superficie: 124 mil m² (42,3%), de los cuales 121 mil corresponden al año 1989. Las regiones XII y XI tienen los índices menores (menos del 1%) seguidos de la V y VIII (2,4% entre ambas).

La ‘administración’ de propiedades fiscales rurales durante el periodo 1979-1997 comprendió 4.100 bienes raíces, es decir, el equivalente al 56,5% de las propiedades fiscales rurales catastradas en 1990, y el 92,7%

del inventario de propiedades rurales administradas de ese mismo año. (Cuadros N° 1 y 1.1 y Cuadros N° 4.5 a 4.8).

La superficie fiscal rural administrada en el periodo, 4,46 millones de hás., corresponde a su vez al 20,8% de la registrada y al 41,9% de la administrada en 1990.

En número de propiedades, las arrendadas constituyen la primera mayoría: 2.445, con un 59,6%; luego le siguen las sujetas a destinación y afectación, 1.290 con el 31,5%, las entregadas en uso gratuito, 335 con el 8,2%, y finalmente las en uso oneroso, 30, con sólo el 0,7%.

El orden varía al considerar las superficies respectivas: las destinaciones y afectaciones suman 2,3 millones de hás. (51,1%); el uso gratuito 1,4 millones de hás. (31,6%); los arriendos 0,77 millones de hás. (17,3%); y el uso oneroso sólo 1.912 hás (0,04%).

Al igual que en el caso de las propiedades urbanas administradas, las destinaciones y afectaciones involucran el área mayor, destacándose a continuación la superficie en uso gratuito, que en las propiedades rurales casi duplica su importancia relativa. Por lo mismo, nuevamente la suma de las áreas arrendadas y en uso oneroso resulta proporcionalmente muy menor (menos del 17,4%).

El análisis de las estadísticas de arriendo de bienes raíces fiscales rurales (Cuadro N° 4.5) demuestra que el promedio anual de arrendamientos no varía mayormente al comparar los años 80 y 90: de hecho, la media anual de propiedades en arriendo fue de 125 entre 1979-1989 y de 133,8 entre 1990-1997. No obstante, algunos años muestran variaciones significativamente altas o bajas. Entre los primeros destacan 1979 y 1996, con 461 y 333 inmuebles respectivamente, acumulando entre ambos casi un tercio del total del periodo. 1981 y 1990-1991 son, en cambio, los años con cifras menores: 123 arriendos, un 5% del total.

Empero, si bien los promedios de número de propiedades varían muy poco antes y después de 1990, no sucede lo mismo con la media anual de superficie arrendada, la que cae prácticamente a la mitad, de casi 52 mil hás. a menos de 25 mil hás. Nuevamente las cifras anuales son muy disímiles: 1979 registra más de 222 mil hás. (28,8%), mientras que 1982 apenas 1.489 y 1995, 2.052 (menos del 0,5% entre ambos).

Regionalmente se constata una clara situación dual: las regiones extremas del país, tanto del norte (I, II y III) como australes (X, XI y XII) concentran más de 752 mil hás. (97,7%). El resto de las regiones, desde la IV a la IX —donde por lo demás se localiza la mayor población rural y el grueso de la producción silvoagropecuaria— aporta en conjunto sólo algo más de 17 mil hás. Esta dualidad alcanza sus valores extremos en las

regiones Metropolitana, con menos de una hectárea, y XII, con más de 401 mil hás.

Las destinaciones rurales (Cuadro N° 4.6) muestran una fuerte declinación, tanto en número como en superficie, a partir de 1990: en relación al primero, el promedio anual cae de 91,9 (1979-1989) a 34,9 (1990-1997); en cuanto a la segunda, la caída del promedio es muchísimo más pronunciada: de 200 mil hectáreas a cerca de 9.500. El año 1981 registra la mayor superficie bajo destinación: 764 mil hás., un tercio del total del periodo de diecinueve años; los años 1995, 1997 y 1983, en ese orden, anotan menores aportes: casi 10.500 hás. (menos del 0,5%).

Tal como se verificó para los arriendos rurales, en el caso de las destinaciones se reitera la dualidad ya observada, aunque esta vez con una importante excepción en la Región Metropolitana. En efecto, las regiones extremas del norte, I y II, registran 1,3 millones de hás. (58%) y las australes XI y XII, 0,6 millones de hás. (26,4%). La primacía la tiene, con mucho, la II Región, con 1,1 millón de hás. y la mitad del total nacional en el periodo. La excepción está constituida por la Región Metropolitana, con 241 mil hás. (10,6%). Las otras 8 regiones del país participan sólo del 5% del área bajo destinación.

Las propiedades fiscales rurales dadas en uso gratuito (Cuadro N° 4.7) aumentan en número y, muy sustantivamente, en superficie en el subperiodo 1990-1997. Mientras que entre 1979-1989 el promedio anual, en número, fue de 15,5, en los noventa subió a 20,5. En iguales periodos, el área media anual fue, en el primer caso, de 27.877 hás., y en segundo, de 137.835 hás.

Dos años presentan registros muy superiores a la media: 1990, con 658 mil hás., y 1996, con 378 mil hás. Ambos equivalen al 73,5% del total de superficie rural en uso gratuito entre 1979 y 1997. Los valores menores corresponden a 1994, 1988, 1991, 1981 y 1995, en ese orden: estos cinco años suman sólo 1.378 hás., casi el 1% del total.

Tres regiones, la II, III y XII, contabilizan las mayores superficies: 907 mil, 393 mil y 78 mil hás., respectivamente, totalizando el 97,8% del área fiscal rural del país en uso gratuito. La participación de las otras 10 regiones resulta obviamente marginal.

Los bienes raíces rurales fiscales en uso oneroso —poco significativos— exhiben una tendencia decreciente en número y área desde 1990. En el subperiodo 1979-1989, el promedio anual de propiedades en esta categoría fue de 2,2, y la superficie media anual alcanzó a 151,5 hás. Entre 1990 y 1997, dichos índices fueron, respectivamente, 0,8 y 30,5 hás. Los años con mayores registros de superficie son 1979 y 1987, acumulando dos tercios

del total del periodo. 1986, 1990 y el cuatrienio 1994-1997 no registran usos onerosos.

Territorialmente, las regiones XII —con 902 hás. (47,2%)— y X —con 424 hás. (22,2%)— muestran las mayores superficies en uso oneroso, aunque ciertamente se trata esta vez de órdenes de magnitud muy menores. Las regiones II, V, R.M. y XI no registran, en todo el periodo, propiedades en esta categoría.

Una síntesis geográfica relativa a las propiedades fiscales rurales administradas puede expresarse en los siguientes términos: en general las tres regiones más septentrionales del país (I, II y III), junto a las más australes (X, XI y XII), concentran las mayores superficies en arriendo, destinación —con excepción de la III y X— y uso gratuito —con excepción de la I, X y XI. En uso oneroso sólo las regiones X y XII validan la afirmación anterior.

El resto de las regiones —ciertamente con áreas jurisdiccionales menores, pero también en general más densamente pobladas— tienen una participación menor en términos de la administración de propiedades fiscales rurales. Un caso singular lo constituye la Región Metropolitana, con participación en general muy baja, pero proporcionalmente alta en materia de destinaciones.

4. Ingresos monetarios por ventas directas, ventas por propuestas y arriendos

Esta sección analiza los ingresos generados —expresados en Unidades de Fomento, UF— por concepto de a) venta directa de inmuebles urbanos; b) venta por propuestas de inmuebles urbanos; c) venta directa de inmuebles rurales; d) ventas por propuestas de inmuebles rurales y e) ingresos generados por arriendos de inmuebles urbanos y rurales, agregadamente. Las series estadísticas de ventas cubren desde 1980 a 1997; las de arriendo, de 1979 a 1997.

Los ingresos generados por ventas entre 1980 y 1997 —tanto directas como por propuestas (Cuadros N° 5.1 a 5.4)— y por arriendos desde 1979 a 1997 (Cuadro N° 5.5), de propiedades fiscales urbanas y rurales, suman UF 7.178.659 (a valores de agosto de 1998 del orden de US\$ 219 millones). Esta cifra es ciertamente menor en relación a las magnitudes propias de los negocios inmobiliarios y ciertamente muy menor en proporción a otros activos del Estado. Esta percepción se precisará y confirmará en el análisis más pormenorizado que prosigue.

De las UF 7.178.659, un 86,9%, es decir UF 6.235.843, corresponde a ventas, y sólo el 13,1% restante, UF 942.816, a ingresos por arriendos.

En el periodo 1980-1997 se vendieron 8.008 propiedades fiscales a un precio promedio de UF 778,7 (algo más de US\$ 24 mil). De éstas, 4.276 (59%) corresponden a propiedades urbanas, las que generaron ingresos por UF 2.840.357 (45,5% del total de ingresos por ventas). Por consiguiente, el precio de venta medio fue de UF 601. En el mismo periodo fueron vendidos 3.282 bienes raíces rurales (41%), los que totalizaron UF 3.395.486 (54,5% del total de ingresos por ventas). El precio promedio de venta de los predios rurales fue, en consecuencia, de UF 1.034,6. Más adelante se verá el precio promedio unitario, por m² o hectárea, resultante de las ventas urbanas y rurales.

De las 4.726 propiedades urbanas vendidas, 3.571 (75,6%) fueron ventas directas, y 1.155 (24,4%) correspondieron a ventas por propuestas. La primera modalidad aportó ingresos por UF 1.888.030 (66,5% del total recaudado por ventas urbanas) y la segunda vía proporcionó UF 952.327 (33,5%). Así pues, las ventas directas urbanas representaron tres cuartas partes del total de propiedades vendidas y aportaron dos tercios de los ingresos, mientras que el tercio restante fue generado por las ventas por propuestas, equivalentes a una cuarta parte de las transacciones.

Las cifras anteriores permiten calcular que el precio promedio de las propiedades urbanas vendidas en forma directa fue de UF 528,7, mientras que el correspondiente a las ventas por propuesta alcanzó a UF 824,5, casi un 56% superior.

En el caso de las propiedades rurales vendidas en el periodo, 3.282 en total, 2.856 (87%) corresponden a ventas directas y sólo 426 (13%) a ventas por propuesta. Los ingresos respectivos fueron UF 2.901.415 (85,4%) y UF 494.071 (14,5%), respectivamente. Los precios promedios fueron, para las operaciones de venta directa, de UF 1.015,9, y de UF 1.159,8 para las ventas por propuesta. Esto implica una diferencia de precio de sólo 14,2% entre ambas modalidades de venta, bastante menor a la verificada para las transacciones urbanas.

En fin, si se compara agregadamente —sin distinción urbano rural— el número de propiedades transadas, el ingreso generado y el precio promedio obtenido en cada una de las modalidades de venta comentadas, se concluye que 6.427 propiedades (80,3%) fueron vendidas directamente, a un precio medio de UF 742,2, aportando ingresos por UF 4.789.445 (76,8%), y que 1.581 propiedades (19,7%) se transaron vía propuestas, a un precio promedio de UF 914,9, generando ingresos por UF 1.446.398

(23,2%). De este análisis comparado agregado se concluye que el precio medio de las propuestas superó en 23,6% al de las ventas directas.

Si se tiene presente que la venta directa urbana involucró una superficie de 10.682.583 m², y la venta por propuesta, 3.485.812 m² (Cuadro N° 3.1 y 3.2, excluido 1979), se concluye esta vez que el precio promedio por m² urbano fue de UF 0,18 en la venta directa, y de UF 0,27 (50% superior) en la venta por propuesta.

Asimismo, dado que la venta directa rural involucró 1.599.045 há., y la por propuesta, 913.857 há. (Cuadro N° 3.5 y 3.6, excluido 1979) el precio medio por há. en la primera modalidad fue de UF 1,81, y de sólo UF 0,54 en la segunda (menos de un tercio).

En términos agregados —indistintamente de la modalidad de venta— la superficie urbana vendida, 14.168.395 m², generó ingresos por UF 2.840.357, lo que da un precio medio por m² de UF 0,20 (aproximadamente US\$ 6,14). La superficie rural vendida, 2.512.902 há., aportó a su vez ingresos por UF 3.395.486, lo que implica un precio promedio por há. de UF 1,35 (equivalente a US\$ 41,50).

Los precios promedio por unidad de superficie pueden compararse —guardando las diferencias y sólo en orden de magnitud— con recientes licitaciones del Ministerio de Bienes Nacionales (1997) en el litoral de la III Región de Atacama. Dichos terrenos, con aptitud urbana y turística, fueron ofrecidos a un precio medio mínimo de UF 0,07 por m². Las ofertas reales alcanzaron a UF 0,055 por m² (*El Mercurio*, domingo 7 de diciembre de 1997: C1 y 6).

La venta total urbana y rural del periodo de análisis equivale a US\$ 191 millones. Esta cifra puede compararse con la venta de bienes fiscales por las Fuerzas Armadas a través del Patrimonio de Afectación Fiscal, la cual, según un catastro del Ministerio de Bienes Nacionales, equivaldría a unos US\$ 146 millones (*El Mercurio*, domingo 19 de julio de 1998: D21-22).

Los ingresos por venta directa de inmuebles urbanos (Cuadro N° 5.1) crecen desde un promedio anual de UF 84.195 (1980-1989) a un promedio de UF 130.760 (1990-1997). En relación al número de propiedades vendidas directamente, dicho crecimiento es aún mayor, ya que de 263,7 inmuebles vendidos como promedio anual en el primer subperiodo, se pasa a sólo 116,8 en el segundo.

En términos de valores unitarios por m², entre 1980 y 1989 el precio promedio obtenido fue de UF 0,12. De 1990 a 1997, dicho precio asciende a UF 0,26 (Cuadros N° 3.1 y 5.1). Esta más que duplicación del precio en moneda constante (UF) podría estar asociada al incremento real de los

valores de suelo en el tiempo acentuado por el mayor crecimiento económico en los años 1990-1997 versus el periodo 1980-1989.

Los años con mayores ingresos absolutos corresponden a 1997 (UF 236.630) y 1995 (UF 199.194). Con menores ingresos aparecen los años 1984, 1986, 1994, 1983 y 1985, en ese orden. En conjunto, esos 5 años totalizan ventas por UF 208.040, monto inferior al del año 1997.

Territorialmente, las regiones I y II aportaron más de la mitad (52,5%) de los ingresos en el periodo 1980-1997. En tercer lugar figura la Región Metropolitana, con un 18,6%. Las regiones VI, X y VII registran los menores ingresos, totalizando tan sólo el 3,6%.

Los precios unitarios por regiones fueron de UF 0,25 en la I y 0,08 en la II. En la Región Metropolitana, el precio medio fue de UF 1,01, obviamente superior tratándose de suelos urbanos, pero sólo cuadruplicando el promedio de la I Región, y ciertamente bajo en términos de mercado en la propia Región Metropolitana.

En efecto, según series del Boletín de Mercado de Suelo Urbano Área Metropolitana de Santiago —citadas por Sabatini (1998)—, el precio promedio del metro cuadrado en Santiago, entre 1982 y 1997, fue de UF 2,39. Los valores extremos se registraron en los mismos años, UF 0,64 en el primero y UF 7,51 en el segundo.

Los ingresos por ventas de propiedades urbanas a través de propuestas (Cuadro N° 5.2) decrecen desde una media anual de UF 74.186 (1980-1989) a un promedio anual de UF 26.309 (1990-1997). Esta baja está asociada a la caída del número de transacciones por propuestas, las que pasan de un promedio de 111,3, en el primer subperiodo, a otro de sólo 5,3. El valor medio por operación sube, sin embargo, de UF 667 a UF 4.964.

El precio medio unitario por m² sube de UF 0,23, en el primer subperiodo, a UF 0,98 (Cuadros N° 3.2 y 5.2). Mientras el alza registrada en las ventas directas entre ambos subperiodos fue de 116,7%, el incremento del precio de venta por propuesta es de 326%, pudiendo inferirse que esta modalidad tiende a maximizar el precio y que, por ende, debería preferenciarse, en términos generales, por sobre las operaciones de venta directa.

En valores absolutos, sólo dos años destacan por sus altos ingresos: en 1980 y 1981, las ventas por propuesta suman UF 477.815, equivalentes a la mitad de lo recaudado entre 1980 y 1997. Años sin ingresos o con ingresos muy bajos son 1985, 1986, 1993 y 1997.

Las regiones con mayores aportes en términos de ingresos corresponden, al igual que en el caso de las ventas directas, a la I, II y R.M. Esta vez, sin embargo, es la Región Metropolitana la que registra la mayor contribución (46%), seguida por la I (22,9%) y II (13,2%). Regiones con

baja participación en los ingresos son la XI, IV, VI y XII, en ese orden, generando en conjunto sólo el 2,56% de aquéllos.

Los precios unitarios por regiones fueron UF 0,18 en la I, UF 0,08 en la II, y UF 6,25 en la Región Metropolitana. En comparación con los precios de las ventas directas en las mismas regiones, se verifica una disminución de 25% en la I, un fuerte incremento de 518,8% en la Región Metropolitana, y un precio constante en la II. A pesar del decremento en la I Región, la gran diferencia observada en la R.M. —comparando los mismos periodos— aboga por la modalidad de venta por propuesta como la más conveniente.

En las propiedades rurales, las ventas directas registran ingresos medios anuales, entre 1980 y 1989, de UF 182.855, y de UF 134.109 entre 1990 y 1997. Al bajar asimismo el número de operaciones desde un promedio anual de 198,8 a sólo 108,5, en los respectivos periodos, la media por operación de venta directa sube de UF 919,8 a UF 1.236 (Cuadro N° 5.3).

El precio medio por hectárea rural vendida directamente fue de UF 1,71 entre 1980 y 1989, y de UF 2,25 entre 1990 y 1997, lo que involucra un incremento del orden de 32% (Cuadros N° 3.5 y 5.3).

Los años con mayores ingresos corresponden a 1988, 1997 y 1984, en ese orden. En conjunto concentran cerca del 48% de los ingresos del periodo de estudio. El año con ingresos menores, y claramente atípico, es 1983, con sólo el 0,6% de los mismos.

Territorialmente, las regiones que aportaron mayores ingresos son, en orden decreciente, las siguientes: R.M. (29,2%), XII (21,6%), I (18,3%), III (10,7%) y II (9,9%). Estas tres últimas, correspondientes al área norte, totalizan un 38,9%. En contraste, las regiones V y VIII —que, como la Metropolitana, tienen importancia agraria o silvícola además de urbana— registran los más bajos aportes, sumando apenas el 0,56% de los ingresos.

Los precios promedios por há. fueron UF 21,8 en la I Región; UF 20,3 en la II; UF 7,3 en la III; y UF 339,1 en la Región Metropolitana. Este último precio, razonable en términos agrícolas, podría ciertamente estar influido por un eventual uso potencial urbano. Ya que las operaciones en la R.M. prácticamente se concentran en dos años —1984 y 1988—, donde 6 ventas aportan el 99,8% de los ingresos de todo el periodo 1980-1997, sería necesario un estudio de esos casos para llegar a conclusiones más precisas.

Las ventas por propuesta de propiedades rurales (Cuadro N° 5.4) generaron ingresos anuales medios muy diferentes en los ochenta y en los noventa. De hecho, entre 1980 y 1989 el promedio anual fue de UF 45.195, y sólo de UF 5.625 entre 1990 y 1997. Esta fuerte baja se correlaciona con la reducción en el número de propiedades vendidas bajo esta modalidad, el

que cae, en promedio, de 38,2 a sólo 5,5, de donde se sigue que el ingreso medio por operación de venta fue, en los ochenta, de UF 1.183,1, mientras que en los noventa alcanzó a UF 1.022,7.

Los precios promedios por unidad de superficie (Cuadros N° 3.6 y 5.4) fueron UF 0,59 la hectárea en el primer subperiodo, y UF 0,30 en el segundo. Estos valores, claramente inferiores a los observados en las ventas directas (65% y 87% menores, respectivamente), indicarían que, para las propiedades rurales, la venta por propuesta sería una modalidad de menor rendimiento en términos de ingresos.

Llama la atención, asimismo, que mientras el precio promedio por venta directa subió 32% en los noventa respecto de los ochenta, en las ventas por propuesta y en los mismos periodos el precio promedio cae prácticamente a la mitad.

La revisión de los ingresos en cada año revela que sólo 1981 destaca con un aporte muy significativo (46%) respecto del total del periodo. En oposición, 1994, 1997, 1993 y 1996, en ese orden, sólo tienen una contribución nula o muy marginal.

Dos regiones registran los mayores aportes de ingresos: la X y XII, con 31,9% y 30,6%, respectivamente. Otras dos, la II y la V, presentan las contribuciones menores: 0,10% y 0,13%, en cada caso.

El precio medio por hectárea en la X Región alcanzó a UF 2,48; y en la XII, a UF 0,20, es decir, menos del 10% del precio obtenido en la propia X Región.

Los arriendos de propiedades fiscales urbanas y rurales (Cuadro N° 5.5) representaron ingresos por UF 942.816 entre 1979 y 1997 (19 años). Este total corresponde a la suma —no hay información desagregada— de los ingresos generados por 3.872 propiedades urbanas y 2.445 rurales involucrando las primeras una superficie de 5,03 millones de m², y 0,77 millones de hectáreas las segundas (Cuadros N° 4.1 y 4.5).

El promedio anual de ingresos por arriendos fue de UF 43.990 entre 1979 y 1989, y de UF 57.366 entre 1990 y 1997.

En el primer subperiodo, las regiones con mayor generación de ingresos por arriendos fueron la I (UF 91.553, equivalentes al 18,9% del total generado entre 1979-1989); la XII (UF 89.497 y 18,5%); y la Región Metropolitana (UF 49.799 y 10,3%). Es decir, dos regiones geográficamente extremas del país junto a la región capital totalizaron casi la mitad de los ingresos (47,7%).

Regiones con muy baja contribución en los mismos años fueron la IX (UF 10.371 y 2,1%); la VII (UF 13.696 y 2,8%); y la XI (UF 13.961 y 2,9%).

Al considerar el periodo total (incluidos los años 1990 a 1997), la II Región sube su participación a 31,9% (UF 301.025); la XII la baja a 10,2% (UF 95.768); y la R.M. también la reduce, aunque en menor medida, a 8,5% (UF 80.341). A su vez, las 3 regiones con menores aportes de ingresos reducen aún más su participación porcentual: la IX a 1,5% (UF 13.724); la VII a 2,3% (UF 22.020); y la XI a 1,8% (UF 17.149).

La no disponibilidad de información de ingresos por arriendo desagregada en términos urbano-rurales impide obtener conclusiones sobre valores de arrendamiento por unidad de superficie (m^2 o há.), tanto para el país en su conjunto como a nivel de cada región.

De acuerdo a estadísticas de la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Bienes Nacionales (1997), los ingresos recaudados en 1997 por ventas fueron \$ 7,33 mil millones, de los cuales —según el art. 19 de la Ley 19.259 de 10 de noviembre de 1993— un 65% (\$ 4,77 mil millones) se asignó al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), un 25% (\$ 1,83 mil millones) a Rentas Generales, y un 10% (\$ 0,73 mil millones) al propio Ministerio de Bienes Nacionales. A su vez, los ingresos recaudados por arriendos sumaron \$ 1,05 mil millones, de los cuales el 93,5% (\$ 0,99 mil millones) se destinó a Rentas Generales, el 6,3% (\$ 0,07 mil millones) al FNDR, y sólo el 0,1% (\$ 0,001 mil millones) al Ministerio. Finalmente, ‘otros ingresos’ recaudados en 1997 sumaron \$ 0,19 mil millones, de los cuales el 99,5% fue a Rentas Generales y la diferencia (menos de \$ 1 millón) al FNDR.

V. CONCLUSIONES: BIENES NACIONALES ¿UN MAL NACIONAL?

Las cifras y reflexiones planteadas en este estudio permiten formular dos tipos de conclusiones: unas, referidas a la cuantía, composición y avalúo del patrimonio inmobiliario fiscal; otras, a la evaluación de la gestión estatal de los bienes nacionales. Ambas con el propósito de proponer orientaciones de política pública al respecto.

Ciertamente no existe tasación alguna de la cartera total de bienes raíces fiscales y, dada su cantidad y sobre todo heterogeneidad, resultaría metodológicamente muy complejo y de alto costo realizarla. De manera extraordinariamente simple, y sólo con fines referenciales, puede hacerse el ejercicio de valorizar el stock de propiedades fiscales registrado en 1990 según los precios promedios mencionados en las páginas precedentes.

Los 89 millones de m^2 urbanos tendrían un avalúo de UF 17,8 millones (del orden de US\$ 546,6 millones). Las 21,46 millones de há.

rurales resultarían valuadas en UF 29 millones (es decir, US\$ 890,6 millones). La cartera total de bienes raíces fiscales (de 1990) tendría, en consecuencia, una tasación de UF 46,8 millones (US\$ 1.437,2 millones).

Por cierto este ejercicio de cálculo puede ser muy objetado, pero sin duda los bajos precios promedio por unidad de superficie resultan decisivos en los valores resultantes, relativamente menores frente a las órdenes de magnitud de otros activos inmobiliarios privados y también de otros activos estatales.

Al inicio de 1993, el Servicio de Impuestos Internos evaluaba los bienes inmobiliarios privados de todo Chile en US\$ 30.000 millones de igual fecha. Al cierre de 1992, el PIB nacional fue de US\$ 39.155 millones (Daher, 1995 b). Si se considera —muy simplíficamente— que las propiedades fiscales representaban el 28,13% de la superficie nacional continental a junio de 1994, ello implicaría que, proporcionalmente, su avalúo sería de US\$ 11.742 millones. Debe tenerse presente, sin embargo, que el grueso de la propiedad fiscal es rural y de menor valor comercial, pero también que las tasaciones del Servicio de Impuestos Internos registraban un fuerte subavalúo a esa fecha.

Para el país en su conjunto, el avalúo unitario predial promedio era (al 1° de julio de 1993 y sin aplicar reavalúo) de \$ 3 millones para los predios agrícolas y de \$ 4,1 millones para los no agrícolas. Los primeros fluctuaban entre valores extremos de \$ 0,7 millones en la I Región a \$ 16,7 millones en la XII Región (estancias). Los avalúos promedio por unidad predial no agrícola variaban entre un mínimo de 2,7 millones en las Regiones IV y XI, hasta un máximo de \$ 7,9 millones en Santiago Centro (R.M.) (Daher, 1995 b).

Un informe preliminar de un estudio de María Soledad Arellano y Matías Braun estimaba en US\$ 155.943 millones el stock de capital físico de Chile al año 1995. De ese total, US\$ 111.355 millones (71,4%) correspondían a construcciones y otras obras, desagregadas como sigue: edificación habitacional US\$ 54.654 millones, (35,0%); edificación no-habitacional, US\$ 21.357 millones (13,7%); e infraestructura, US\$ 27.962 millones (17,9%). Según información de prensa, en dicho estudio se estimaba que el valor total del suelo ascendía a US\$ 181.033 millones (*El Mercurio*, miércoles 16 de diciembre de 1998: B6).

La proporción de construcciones en el total de capital físico (71,4%) es coincidente con la indicada por Dasso, Schilling y Ring (1995) para los Estados Unidos (71,25%). La relación entre el capital físico y el producto nacional, y más aún el avalúo total del suelo señalado, requerirían de un

análisis más pormenorizado sobre cifras menos preliminares que las entregadas. Si se acepta el valor total señalado para el suelo como referencia —excluyendo construcciones—, la superficie fiscal (32,1% del total en 1998) tendría un avalúo de US\$ 58.000 millones.

El propio Ministerio de Bienes Nacionales (s/f ¿1998? b) daba cuenta en su Memoria que mientras en 1994 administró un patrimonio fiscal por un monto cercano a \$ 40 mil millones correspondiente a 100.000 hectáreas, en 1995 dicho monto fue sólo de \$ 20 mil millones, a pesar de que las hectáreas involucradas subieron a 320.000, y en 1996, con una superficie nuevamente de 100.000 hectáreas sujetas a operaciones o actos administrativos, sólo se involucró un patrimonio fiscal de \$ 14.800 millones.

Las cifras precedentes implican precios promedio por hectárea de \$ 400 mil para 1994, \$ 62.500 para 1995 y \$ 148 mil para 1996. En el trienio, el precio medio ponderado es de \$ 143,8 mil por hectárea. Este valor, traducido en dólares estadounidenses y multiplicado por los 24,3 millones de hectáreas fiscales reconocidas en 1999 da, simplíficamente, un avalúo de US\$ 8.505 millones para el patrimonio inmobiliario fiscal.

Dasso, Schilling y Ring (1995) avaluando el capital fijo tangible de los Estados Unidos —según fuentes del periodo 1986-1992— indican que los activos en bienes raíces suman 11.132 billones de dólares (71,25%), en tanto que el resto de los activos fijos representa 4.491 billones de dólares (28,75%). Los primeros están integrados por (en billones de dólares): propiedades residenciales, 8.703 (55,71%); y propiedades no residenciales, 2.429 (15,54%). Estas últimas se desagregan en oficinas, 958 (6,13%); comercio, 854 (5,46%); industria manufacturera, 325 (2,08%); y galpones de almacenamiento, 292 (1,87%).

Dipascuale y Wheaton (1996) cifraban la construcción privada en Estados Unidos en 1990 en US\$ 338 billones (6,1% del Producto) y la pública en US\$ 109 billones (2,0% del Producto). La construcción nueva total correspondía, en consecuencia, al 8,1% del PIB. Para el mismo año, dichos autores avaluaban en US\$ 6.122 billones los bienes raíces residenciales y en US\$ 2.655 billones los no residenciales, es decir, 69,8% y 30,2% del total de US\$ 8.777 billones. Esta última cifra equivaldría al 56% de la riqueza de la nación en 1990, estimada en US\$ 15.600 billones por la Reserva Federal.

En el mismo año —coincidente por lo demás con el año base del stock de propiedades fiscales de este estudio— el Banco Central de Chile (1990) señalaba que la construcción y otros rubros de incidencia menor: plantaciones, mejoras de tierras, etc., aportaban el 55,6% de la formación

bruta de capital fijo. Según la misma fuente, la tasa de inversión en edificación habitacional (exclusivamente) fluctuó en torno al 7% del PGB (Producto Geográfico Bruto) en la década del sesenta, situándose alrededor del 4% en la del ochenta. (En el primer periodo la tasa de inversión fue de 20,2% como promedio anual, cayendo en el segundo a una media de 15,8%.)

Así pues, más allá de las diversas estimaciones y cálculos posibles, es clara y contundente la relevancia económica de la propiedad fiscal, ya sea tratándose de tierras contenedoras de recursos y potencialmente aptas para múltiples usos y fines, o bien de edificios ligados a la producción y los servicios.

La estimación menor, cercana a los US\$ 1.500 millones, y la mayor, de US\$ 58.000 millones, pueden impugnarse por múltiples causales, entre las cuales cabe señalar —para la primera— la base de precios promedio históricos que subestiman la valorización real de los bienes raíces, a la vez que dichos precios probablemente correspondían a bienes de menor valor en la cartera; para la segunda estimación, las objeciones pueden ser las opuestas, en atención a la predominancia de superficies rurales en el stock estatal y, adicionalmente, al posible menor valor económico de los bienes fiscales mayoritariamente concentrados en áreas geográficamente extremas.

Las estimaciones intermedias, de US\$ 11.742 millones —basada en los avalúos del Servicio de Impuestos Internos— y de US\$ 8.505 —según datos del patrimonio administrado por el Ministerio de Bienes Nacionales entre 1994 y 1996— también son vulnerables: una, por el subavalúo generalizado existente en 1993, que llevó a un sustantivo reavalúo posterior; la otra, porque los valores promedio de cada uno de los tres años son muy disímiles, al punto de dudarse del método de valorización del patrimonio o, al menos, de la representatividad del periodo considerado.

Parece razonable, sin embargo, aceptar un orden de magnitud y un rango de fluctuación a falta de mejor información, y con el propósito de dimensionar económicamente una cartera inmobiliaria fiscal que nadie, ni el propio Estado, sabe cuánto vale. Ese rango se estima aquí, hechas todas las consideraciones, entre US\$ 15.000 y US\$ 30.000 millones. Este orden de magnitud es un dato para repensar la gestión inmobiliaria del Estado y orientar las líneas estratégicas de las políticas referidas a los bienes nacionales.

Ese es el posible valor de esa ‘tierra de nadie’, de esa verdadera ‘terra incógnita’ nunca catastrada, a la que se alude peyorativamente, de-

pendiente de muchas —y por lo mismo a veces de ninguna— de las instituciones del Estado, y principalmente de la tuición del Ministerio menos importante, ‘pariente pobre’ entre sus pares y, por paradoja, el mayor terrateniente del país.

El mayor terrateniente, cuya cartera de tierras fiscales supera en superficie a Uruguay y Cuba, Holanda y Grecia; más que sextuplica el área de Suiza; y es sólo algo inferior al territorio de Italia o Japón, la segunda economía más grande del mundo.

El Estado no sabe lo que tiene: ayer, algunos reclamaron ser propietarios de más de medio millón de hectáreas, incluyendo el pueblo y la comuna de Palena enteros; hoy, el Estado sigue descubriendo nuevas propiedades fiscales en plena comuna de Santiago; ¿mañana? Así, entre especulaciones, fraudes, depredación de recursos naturales en las tierras fiscales, pérdida de patrimonio nacional y potencialidades subutilizadas u ociosas que se restan al desarrollo, surge la imperiosa necesidad de conocer, cuantificar, valorizar y gestionar uno de los mayores activos en manos del Estado.

A falta de catastro de las propiedades fiscales inscritas, sabiendo que hay que esperar al siglo XXI para hacer otro tanto con las no inscritas, y considerando el limbo en que está la valorización de la cartera inmobiliaria fiscal, algunas de las conclusiones estadísticas derivadas de este estudio resultan orientadoras en materia de opciones de políticas.

En primer lugar, algunos grandes números deben tenerse presentes: más de la mitad, 57%, del patrimonio de tierras fiscales corresponde a áreas silvestres protegidas; casi un quinto, 18,4%, a territorios disponibles; proporciones similares, 6,5 y 7,5%, a las Fuerzas Armadas y a arriendos, usos gratuitos y onerosos, respectivamente. Esto implica, primero, una gran relevancia del SNASPE y de su gestión —incluidas las fórmulas de participación privada y las múltiples modalidades de obtener rentabilidad compatible con la conservación, y segundo, y sobre todo, una decisión político-estratégica respecto de la cantidad y cualidad de las áreas protegidas y, con ella, de alternativas parciales de privatización y desarrollo sujetas a la correspondiente evaluación ambiental.

Enseguida, el casi quinto del patrimonio, correspondiente a ‘territorios disponibles’ plantea un gran desafío: ¿disponibilidad para qué?, ¿disponibilidad para quién?, ¿y para cuándo? Tal vez esta disponibilidad involucre tierras de menor valor —no calificaron para ser protegidas por el Estado, tampoco están arrendadas o dadas en uso gratuito, ni destinadas a nadie— y, si así fuera, requieren de un esfuerzo preferencial por ‘ponerlas en valor’.

En fin, que todas las propiedades fiscales arrendadas y entregadas en uso gratuito u oneroso equivalgan, en superficie, a las destinadas a las FF.AA., sugiere que, o bien estas últimas disponen de áreas amplísimas —en rigor, 15.795 km²— o, lo que sin duda es indiscutible más allá de la comparación, que las áreas arrendadas y dadas en uso son muy menores en relación al territorio fiscal: 18.225 km² de un total de 243.000 km². Esta proporción —o desproporción— advierte sobre la necesidad de ‘activar’ mayores territorios, en especial entre los calificados como disponibles.

Continuando en las grandes líneas, debe tenerse presente el fuerte sesgo geográfico de la cartera de bienes raíces fiscales y, en consecuencia, el acento regional de la gestión estatal. En efecto, que más del 50% de toda la superficie continental fiscal esté concentrado en dos de las trece regiones del país —las australes XI y XII— mientras que las cinco regiones del Norte Chico y Centro —de la III a la VI, incluida la Metropolitana— tengan una participación marginal, focaliza y en rigor ‘localiza’ en gran medida la acción del Estado. De los 215.000 km² fiscales registrados en 1990, 170.000 estaban al sur de la Región Metropolitana.

Esta ‘localización’ implica también una atención singular de los gobiernos regionales, abogando por una creciente descentralización en la gestión de los bienes nacionales, sin que ello signifique necesariamente —en un sentido restrictivo— transformarlos en ‘bienes regionales’. Esta diferenciación interregional resulta evidente al observar que, mientras en la XII Región el 53,4% del territorio es fiscal, en la IV Región lo es sólo el 2,4%.

Por lo demás, no es casual el sesgo geográfico anotado. Es cierto que en general se trata de áreas de fronteras naturales y en muchos casos de menor habitabilidad. Pero no es menos cierto que las regiones de mayor desarrollo en el país tienden a registrar una menor propiedad estatal.

En términos urbano-rurales, una vez más se torna ineludible el sesgo geográfico en la cartera de bienes raíces fiscales: casi dos tercios, 64%, de todas sus propiedades son urbanas, pero ellas representan sólo el 0,0004% de la superficie fiscal nacional. La conclusión es obvia: en relación al número de propiedades, la gestión inmobiliaria del Estado es urbana; en relación a la superficie, es rural. La carencia de valorización de la cartera dificulta, nuevamente, estimar el sesgo urbano o rural en términos económicos.

Todo indica, sin embargo, que la gestión inmobiliaria del Estado debería especializarse, en atención a la muy disímil realidad y administración de bienes raíces urbanos y rurales, sin perjuicio de la necesaria coordinación, sobre todo en áreas potencialmente urbanizables.

El sesgo urbano en el número de propiedades fiscales hace posible precisar, en consecuencia, el sesgo geográfico inherente a la cartera inmobiliaria fiscal como un todo: el predominio rural en la superficie de la misma la asocia a las regiones del extremo austral; en cambio, la primacía urbana en la cantidad de propiedades la refiere, sin perjuicio de diferencias interregionales, al país en su conjunto.

Otra variable general de relevancia para la formulación de políticas es la tenencia. Las estadísticas de 1990, más allá de su relativa confiabilidad, son contundentes en los grandes números: 3.762 propiedades fiscales urbanas, 29,3% del total, estaban calificadas con información provisoria; y otro tanto sucedía con 2.780 propiedades rurales, que representaban el 38,3% del respectivo total. Así pues, más o menos un tercio de la cartera total estaba afecta a una situación de provisoriedad. He aquí un argumento adicional en favor de la urgente necesidad de catastrar adecuadamente la propiedad fiscal inscrita y no inscrita, subsanando la inexcusable omisión de información, difícilmente aceptable dado el nivel de desarrollo alcanzado por el país, sobre todo en el ámbito científico y tecnológico.

Pero hay más: de las propiedades fiscales urbanas con información provisoria, 2.143 —el 57%, con ni más ni menos que 17,3 millones de m²— correspondían a ¡tenencia irregular pública!, y sólo el 6,4% a tenencia irregular privada, mientras que el resto estaba afecto a mera ocupación o sin información. En el área rural la situación era análoga.

Doble responsabilidad para el Estado: tanto por la provisoriedad de la información de una proporción mayúscula de la cartera de bienes nacionales cuanto por la tenencia irregular pública de más de la mitad de la misma. Las directrices de política a seguir no necesitan de mayor comentario.

Siempre en términos de tenencia, las cifras señalan que, de las propiedades urbanas fiscales administradas, 935 —el 10,3%— estaban registradas sin ocupación en 1990. Ello involucraba la significativa suma de 10,1 millones de m². Entre las propiedades rurales, 1.345 —un 30,4%— estaban igualmente sin ocupación, afectando a 3,4 millones de hectáreas. La conclusión de política es obvia: agilidad y creatividad para combatir capacidades instaladas ociosas, recursos subutilizados, activos inactivos, capitales fijos que se deprecian, en fin, bienes y medios que se restan del desarrollo.

Las estadísticas de venta o privatización de propiedades fiscales en los últimos dos decenios también resultan aleccionadoras en términos de políticas a seguir. En el periodo 1979-1997, fueron vendidas directamente 3.941 propiedades urbanas, con 11,6 millones de m², además de 1.155

propiedades subastadas, con 3,5 millones de m². El promedio anual, bajo la primera modalidad de venta, fue de 272,4 propiedades en los ochenta, cayendo a sólo 118 —menos de la mitad— en los gobiernos de los noventa. En subastas y propuestas, las medias correspondientes fueron 111 en la primera década, y sólo 5,3 en la segunda. La venta, expresada en superficie, marca igualmente diferencias categóricas: en los ochenta, el gobierno vendió 10,9 millones de m², correspondiendo un 30% de ellos a subastas. En los noventa —ocho años— los gobiernos vendieron 4,2 millones de m², de los cuales sólo un 5,1% se transó mediante propuesta o subasta. En síntesis, se privatiza mucho menos, y se da preferencia a las transacciones directas.

En el ámbito rural la situación es más o menos la misma. En todo el periodo de estudio, fueron vendidas directamente 2.977 propiedades, con 1,7 millones de há., y subastadas 431, con 0,9 millón de há. Las ventas directas rurales alcanzaron un promedio anual, entre 1979 y 1989, de 191,7 propiedades con 107 mil há. En los noventa, el número cae a 108,5 y la superficie a 59,5 mil há. Las transacciones por subastas caen de un promedio de 38,7 propiedades en los ochenta a sólo 5,5 en los noventa, y la superficie media también baja de 76,4 mil há. a tan sólo 18,7 mil há. anuales. La conclusión es evidente y concordante con la correspondiente a las transacciones urbanas: en los noventa, el Estado privatiza menos, favoreciendo mucho más las ventas directas que las propuestas y subastas.

Las consecuencias en términos de precios obtenidos a través de una u otra modalidad de venta fueron las siguientes: en todo el periodo (1979-1997), el precio medio obtenido por las propiedades urbanas vendidas directamente fue de UF 528,7, mientras que el logrado mediante propuestas y subastas alcanzó a UF 824,5, es decir ¡un 56% más alto! En las propiedades rurales la media sube un 14,2%, de UF 1.015,9 a UF 1.159,8, respectivamente.

Pero hay más: el precio promedio por m² urbano fue de UF 0,18 en ventas directas y de UF 0,27 en las subastas ¡un 50% más alto!

Los precios medios rurales presentan, sin embargo, un comportamiento distinto, de signo opuesto: la hectárea subastada bajó en un tercio de precio frente a la vendida directamente. Esta última se transó a UF 1,81 y la primera sólo a UF 0,54.

Salvo en este último caso, las cifras son contundentes y las conclusiones inequívocas: los precios obtenidos en subastas y propuestas son sustancialmente mayores —entre un 14% y un 56% más altos— que los logrados mediante ventas directas. Esto se cumple tanto al contrastar precios medios de propiedades como precios medios unitarios por m².

¿Por qué entonces los gobiernos de la década de los noventa favorecieron claramente la modalidad de venta que minimiza los precios obtenidos? ¿No era más obvio suponer que la venta por subastas y propuestas en general los maximiza, aumentando la concurrencia y de paso la transparencia?

La recomendación de política es una y categórica, respaldada por una experiencia de ventas de 19 años: preferenciar modalidades de venta lo más públicas y competitivas posibles.

Es interesante observar, sin perjuicio de lo anterior, el comportamiento de los precios de venta durante las dos décadas, sabiendo de antemano que, en valor real, ellos tienden naturalmente al alza, y esperando que dicha tendencia se fortalecería por el buen desempeño de la economía nacional entre 1990 y 1997.

En efecto, el precio medio en las ventas directas urbanas sube de UF 0,12 m², en los ochenta, a UF 0,26 en los noventa (más 116,7%). El alza real es aún mayor en las propuestas o subastas: de UF 0,23 a UF 0,98 el m² (más 326%). Este último incremento confirma las conclusiones anteriores.

Las ventas directas rurales registran una alza real de 32% en el precio promedio, pasando éste de UF 1,71 por hectárea, en la primera década, a UF 2,25, en la siguiente. En las subastas se confirma la excepción anotada, registrándose una baja de UF 0,59 a UF 0,30 en los mismos decenios.

El sesgo geográfico observado en la composición regional de la cartera de bienes nacionales también se constata en la trayectoria de las ventas. De hecho, en el periodo 1979-1997, el 79% de la superficie urbana vendida directamente en todo el país se localiza en las tres primeras regiones del norte, y el 80% del área total vendida por subastas y propuestas se concentra en las dos regiones del Norte Grande. En las ventas rurales el sesgo geográfico es igualmente acentuado, pero esta vez hacia el extremo austral: más del 93% del total vendido directamente se localiza en las regiones XI y XII, y el 90% del total subastado corresponde a las regiones X y XII, siempre con predominio de esta última.

En materia de precios, la variable geográfica es también de gran incidencia. Basten algunos ejemplos: en ventas directas urbanas, los precios por m² medios (1979-1997) por región fueron de UF 0,08 en la II y de UF 1,01 en la Metropolitana; en subastas urbanas, el precio en la II Región fue el mismo, pero en la Metropolitana alcanzó a UF 6,25. En el medio rural, las ventas directas tuvieron precios medios por há. de UF 7,3 en la III y de UF 339,1 en la Región Metropolitana; en subastas, los valores fueron de UF 2,48 en la X Región y de sólo UF 0,20 en la XII.

Estos diferenciales regionales de precios, como asimismo la alta concentración regional de las ventas tanto urbanas como rurales, abogan nuevamente por una mayor descentralización en la gestión inmobiliaria del Estado, no sólo a través de las secretarías regionales ministeriales, sino también mediante un rol más protagónico de los gobiernos regionales.

Junto a las ventas, los arriendos constituyen ciertamente otra fuente de ingresos fiscales a la vez que una modalidad alternativa de activar el patrimonio inmobiliario estatal. En el periodo 1979-1997 fueron arrendadas 3.872 propiedades urbanas con un total de 5 millones de m². Entre los ochenta y los noventa, el promedio anual de propiedades urbanas arrendadas cae de 224,4 a 175,5, y la superficie media anual baja de 308 mil a 204 mil m². Las propiedades rurales bajo arriendo entre 1979 y 1997 fueron 2.445, y la superficie total alcanzó a 0,77 millones de hás. El número promedio de arriendos por año no varió significativamente en ambas décadas, pero sí lo hizo la superficie media, la que bajó de casi 52 mil hás. anuales en los ochenta a menos de 25 mil hás. en los noventa.

Así pues, los gobiernos posteriores al militar no sólo vendieron o privatizaron menos: también, por lo general, arrendaron menos propiedades y con menores superficies ¿por qué? Podría esperarse un menor afán privatizador, pero ¿por qué arrendar menos, disminuyendo los ingresos fiscales potenciales y, lo que es más grave, restando recursos al desarrollo nacional?

Se trata de ingresos nada despreciables, que por ley se abonan a Rentas Generales, al fondo Nacional de Desarrollo Regional y al propio Ministerio de Bienes Nacionales. Las cifras hablan por sí solas: los ingresos por ventas y arriendos en el periodo 1979-1997 sumaron UF 7,2 millones, correspondiendo casi un 87% a las primeras y el 13% restante a los segundos.

Este monto histórico, más bien bajo en relación a la cartera de bienes fiscales, podría multiplicarse con una mejor gestión gubernamental, tanto en modalidades de venta cuanto en arriendos y concesiones onerosas. De paso el Estado contribuiría al crecimiento económico del país y, en especial, de las regiones con mayor concentración de bienes raíces fiscales.

Es cierto que el Estado tiene también una responsabilidad social en la gestión de los bienes nacionales fiscales, la que se hace particularmente evidente en el otorgamiento de títulos gratuitos. En relación a éstos, las estadísticas del periodo acusan muy diversas políticas y resultados antes y después de 1990.

En efecto, entre 1979 y 1989, se entregaron en promedio 226 títulos urbanos gratuitos anuales; en los noventa, el promedio sube verticalmente a

1.177 títulos. En el primer decenio, la superficie media anual involucrada fue de 66.821 m²; en el segundo, de 354.319 m². Si bien la superficie unitaria por título se incrementa levemente —de 295 a 301 m²—, el número de títulos conferidos y la superficie total se quintuplicaron en los noventa. Sin duda las cifras reflejan una voluntad política y un acento social en la gestión de bienes nacionales en los últimos años.

Los títulos gratuitos rurales registran, en parte, una tendencia análoga: en el periodo 1979-1989, se entregó un promedio de 241,5 títulos rurales, subiendo esa cifra a 664 en los noventa. La superficie involucrada anualmente cae, sin embargo, de 39.450 hás. a sólo 10.277 hás. En el ámbito rural, este último indicador podría sugerir una orientación hacia sectores campesinos o rurales de menores recursos, aunque la gratuidad de los títulos tendría ese supuesto como norma general.

Geográficamente, también los títulos gratuitos otorgados presentan una importante concentración en ciertas regiones. Entre 1979 y 1997, tres regiones contiguas —la VIII, IX y X— registraron más del 26% de los títulos urbanos y cerca del 40% de la superficie otorgada gratuitamente. Es más, esa participación sube a un tercio de los títulos y a la mitad del área otorgados en todo el país durante el cuatrienio 1994-1997.

El sesgo geográfico detectado en los títulos gratuitos rurales es también significativo: en todo el periodo de análisis, la XI Región —frontera de colonización— concentró el 85% de la superficie nacional otorgada, y la contigua X Región, el 25% de todos los títulos gratuitos rurales.

La geografía, tan determinante en la composición de la cartera de bienes raíces fiscales, tan fuertemente presente en las ventas tanto urbanas como rurales, y tan radicalmente nítida incluso en la distribución de títulos gratuitos reincide, una vez más, en favor de una mayor descentralización en la gestión de los bienes nacionales, tanto a nivel regional como —sobre todo en materia de títulos gratuitos— a nivel comunal.

Si se hace una apretada síntesis de las políticas gubernamentales implícitas en las estadísticas de gestión de bienes nacionales antes y después de 1990, se concluye gruesamente que el acento más privatizador, vía ventas, en los ochenta es sustituido por un acento más privatizador, vía títulos gratuitos, en los noventa.

Se trata sin duda de dos acentos distintos pero complementarios, compatibles y necesarios ambos: apuntan y responden a demandas distintas, e incluso los ingresos de uno, las ventas, pueden ayudar a subsidiar los egresos del otro, los títulos gratuitos. La incorporación de tierras a distintos procesos productivos y actividades económicas en general —que redundan en beneficio del país y sus regiones, con efectos multiplicadores e incluso

tributarios— no se opone en absoluto a políticas sociales y redistributivas como el otorgamiento de títulos gratuitos rurales y urbanos. Otro tanto sucede con los arriendos y concesiones onerosas. Lo que sí no debe olvidarse de la experiencia reciente es que las transacciones comerciales resguardan por lo general mejor los intereses del Estado cuando se ejecutan vía propuestas y subastas.

La ‘privatización’ de parte de la cartera de bienes nacionales puede tener múltiples objetivos, que van desde respuestas a requerimientos de empresas privadas, instituciones y particulares, hasta planes de colonización y razones geopolíticas y de soberanía nacional, pasando por programas sociales y necesidades de desarrollo urbano, entre otros. A esos diversos objetivos pueden corresponder, a su vez, variadas modalidades de ‘privatización’: ventas, *leasing*, concesiones onerosas y gratuitas, títulos gratuitos, participación de los fondos de inversión inmobiliaria y previsionales, sociedades mixtas y otras formas de cooperación público-privada. En cualesquiera de ellas pueden tomarse los resguardos ambientales necesarios, incluidos, por cierto, los propios del sistema de evaluación de impacto ambiental.

La voluntad política actual del Ministerio del ramo de definir “inmuebles imprescindibles” —de acuerdo a ciertos criterios generales— puede conducir en la práctica, según se implemente, a dos resultados más o menos extremos: uno —el menos probable—, que se agilice el traspaso de los bienes prescindibles, sea al sector privado, sea al patrimonio de los gobiernos regionales, siendo esta última alternativa la más explícitamente planteada. Otro, que la cuantía de los bienes declarados imprescindibles —sobre todo bajo el argumento de preservarlos para las generaciones futuras— sea tal que, de hecho, se frene el proceso privatizador o se lo restrinja sólo a la gestión privada vía concesiones. La evidencia empírica de los años noventa —registrada estadísticamente— permite constatar que no sólo han caído verticalmente las ventas, sino también los arriendos de propiedades fiscales. Y la actual promoción de concesiones onerosas —con las reformas legales del caso— termina por confirmar que uno de los mayores activos en manos del Estado sería, salvo excepciones, preservado de la privatización tradicional vía ventas.

Esta alternativa, cuyos fundamentos conceptuales pueden resultar en principio aceptables, tiene el riesgo, si se extralimita el criterio de imprescindibilidad, de reeditar —adaptándolo por analogía a las propiedades fiscales— la superada tesis de las empresas ‘estratégicas’ como entes necesariamente estatales y no privatizables.

Otro riesgo que se asume es el de un exceso de celo conservacionista, preservando incluso muchos bienes nacionales no por legítimas razones ambientales, sino por tácitas, pero no por ello menos radicales, posiciones ecologistas.

Si este último riesgo puede llevar a la tradicional opción de mantener un Estado terrateniente, en la acepción más bien crítica y peyorativa de este adjetivo, connotando falta de modernidad, menor productividad y escaso espíritu emprendedor, el otro riesgo —el de las ‘tierras-empresas estratégicas’— puede conducir de nuevo al Estado empresario, esta vez bajo la figura del Estado empresario inmobiliario.

Una política de Estado para la gestión del patrimonio de la Nación, en el contexto de una economía de mercado, es el gran desafío pendiente. Ese desafío comienza por el convencimiento de que, más allá de las ‘tierras de nadie’, del desconocimiento y del abandono, de los fraudes e irregularidades, y de su ‘desadministración’ secular, los bienes nacionales no son un mal nacional.