

Por otra parte los volúmenes económicos y monetarios son tan inmensos, comparativamente con nuestro ámbito familiar, que se nos escapan su significación efectiva y la proporción de sus asignaciones y la relatividad de sus beneficios.

Por fin en un mundo con tantas individualidades todas las ideologías, por absurdas que ellas sean, tendrán algunos seguidores en cualquier parte de la tierra y la voz de sus representantes nos hará titubear sobre la validez de su respaldo.

No cabe duda que al finalizar el Siglo XX grandes cantidades de factores aparentes, confunden la razón de ser de nuestra actividad en el quehacer de la Ciudad. Es lógico esperar una desorientación generalizada y en esta búsqueda por su mejor futuro podemos desembocar en cualquier error o acierto.

A pesar de todo la sabiduría se impondrá y la Ciudad sabrá sobreponerse y olvidar en el infinito del tiempo estos segundos de confusión.

CONSIDERACIONES PARA UNA POLITICA DE CRECIMIENTO Y ESTRUCTURACION URBANA.

Arquitecto RAFAEL PINO V. (*)

EL CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES

En los últimos años, se ha manifestado una preocupación por el crecimiento horizontal de las ciudades, lo que se ha traducido en medidas y políticas destinadas a controlar y frenar esta expansión natural.

Este enfoque, a nuestro juicio, ha ignorado las variables que determinan la naturaleza intrínseca del proceso de crecimiento urbano y la finalidad económica y social del desarrollo urbano considerado este último como el conjunto de actividades que el hombre y la sociedad realizan para lograr su bienestar material y espiritual.

Las preferencias individuales se reflejan en la elección de ciertos bienes que se asocian a las características de los terrenos situados en el área urbana, lo que explica, además, la estructura de los valores del suelo urbano.

Las aspiraciones individuales oscilan entre la preferencia por espacio (en su variada gama de cualidades físicas, ambientales, psicológicas y económicas) y la preferencia por accesibilidad al centro o ubicaciones centrales relativas a la demanda de cada individuo y su grupo familiar.

Este factor hace que el individuo perciba una desutilidad (costos de transporte y de tiempo de viaje), en la medida que se localiza lejos del centro, la que está dispuesta a absorber a cambio de más espacio o mejores condiciones ambientales.

Esta accesibilidad general incide fuertemente en los valores del suelo.

El orden territorial está determinado por el comportamiento de los agentes en el espacio, siendo éste un comportamiento económico, es decir, sus decisiones son problemas de asignación de recursos: presupuesto (ingresos de los consumidores del suelo) y preferencias individuales, en confrontación con los precios de los bienes (suelos, accesibilidad y otros bienes). A partir de los valores del suelo es posible, entonces, determinar las localizaciones de los agentes en el espacio, y por lo tanto, interpretar la organización espacial.

El precio de mercado del suelo reflejará, también, las limitaciones impuestas por la regulación legal de uso del suelo. Desde el punto de vista del residente, su nivel de satisfacción estaría dado por la localización que maximice su demanda por suelo (en cantidad y calidad) y por accesibilidad.

Hemos señalado que las decisiones individuales son variadas, debido a factores culturales, gustos, estructura familiar, ingresos, etc. y que estas opciones se reflejarán en una demanda residencial en extensión, si es mayor la preferencia por espacio propio, o, en altura o mayor densidad si lo que importa es la accesibilidad.

(*) Asesor en Desarrollo Regional y Urbano de ODEPLAN
Profesor Departamento de Planificación Urbano Regional, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, U. de Chile.

De acuerdo a lo anterior, una política de crecimiento urbano debiera permitir la libertad de elección de los individuos y grupos por la forma de habitabilidad que de acuerdo a sus preferencias contribuye a mejorar su calidad de vida.

Desde 1960, se fija un límite urbano para las ciudades, administrado centralmente y con cierta flexibilidad hasta 1975, en que se aplica una política de congelamiento de los límites urbanos.

En los últimos 18 años, a pesar de existir los límites urbanos las ciudades crecieron en extensión como una respuesta a la obtención de menores costos económicos y sociales. Las preferencias individuales reflejan una mayor demanda por una vivienda en extensión, influyendo varios aspectos socio-culturales importantes, como la personalización de la vivienda que permite destacar la condición de individualidad de la familia; la privacidad, que permite mantener una adecuada convivencia vecinal; la composición familiar y la posibilidad de ampliación que permite satisfacer el crecimiento natural y el progreso del grupo familiar.

La intervención Estatal, en la definición del límite urbano, al mismo tiempo que es discriminatoria, implica una distorsión del mercado del suelo, creando situaciones monopólicas y generando una escasez artificial de suelo disponible para uso urbano y el alza correspondiente de los precios en la totalidad del área urbana, lo que limita el desarrollo urbano de acuerdo a las posibilidades de la demanda real.

Es importante anotar, además, que la forma en la cual el Estado desempeñó esta función altamente centralizada y burocrática y en la cual se adoptaban decisiones con escasa información, hizo que muchas de ellas se tradujeran en una gran pérdida social. Nos referimos, en este caso, a poblaciones construidas por el Estado en zonas inundables, de dificultades topográficas, de fallas sísmicas, etc. y cuyo costo, la mayoría de las veces, lo absorbió el Estado, ya que estas deseconomías no se reflejaban en los precios de las viviendas.

Si las ciudades han crecido en extensión en los últimos años y si consideramos que el límite urbano administrado por la autoridad es discriminatorio y produce altos precios de los terrenos al limitar la oferta, no se ve cuáles son sus beneficios.

Desde el punto de vista de la preservación ecológica, bastaría con disposiciones que señalen prohibiciones en casos especiales, por Ej.: protección de cuencas de ríos, de parques nacionales, etc. y que están contenidas en reglamentaciones vigentes.

En cuanto a la crítica que señala la pérdida de tierras agrícolas debido a la expansión urbana, podemos anotar:

- a) La rentabilidad social del uso urbano es mayor que el agrícola, lo que se refleja en el mayor precio que se está dispuesto a pagar por el primero.
- b) Este problema no es común a todas las ciudades, algunas de ellas se ubican en áreas de valor agrícola nulo o relativamente bajo.
- c) En términos globales, suponiendo un crecimiento urbano total en baja densidad, significaría al año 2000, una ocupación del 3.7 % del suelo agrícola. Santiago con más de 1/3 de la población nacional abarca una superficie de 30.000 Hás. de un total de 25.5 millones de Hás. productivas, lo cual permite afirmar rotundamente que es absurdo plantear el agotamiento de los recursos naturales por el crecimiento urbano.
- d) Se olvida que la tierra constituye uno de los insumos de la producción agrícola, y que la evidencia en los países desarrollados muestra un incremento de la producción agrícola, debido a la incorporación de nuevas tecnologías y a que la competencia por el recurso tierra obliga a un uso intensivo de éste, generándose una más alta productividad.
- e) Es posible plantear como hipótesis que si no hubiere existido límite urbano en los últimos 20 años, la expansión urbana se habría orientado a terrenos de mala calidad agrícola, debido a que los precios de los terrenos indicarían en esa dirección como la más rentable para la inversión en urbanización, lo que habría minimizado la pérdida de buenas tierras agrícolas.

En conclusión, se estima que los beneficios de eliminar el límite urbano son mayores que los costos que representan la pérdida de tierras agrícolas.

Estos beneficios son en grandes líneas: Permitir que el individuo y su grupo familiar pueda elegir las condiciones de vida urbana que satisfacen su bienestar.

Llevar el mercado de suelo urbano a una situación de equilibrio, al eliminar las restricciones artificiales de escasez.

REMODELACION URBANA

Un segundo aspecto que plantea enfoques polémicos es el que se refiere a la remodelación urbana.

En relación a este punto hay una tendencia generalizada a simplificar el problema llevándolo a una comparación entre los costos alternativos de infraestructura en las áreas centrales existentes y las nuevas áreas de expansión urbana.

En realidad el problema es más complejo. En primer lugar, los precios de los terrenos periféricos sumando el costo adicional de infraestructura son más baratos que los terrenos centrales con infraestructura existente.

Segundo, las condiciones ambientales de la periferia reúnen ciertas características por las que el individuo está dispuesto a pagar, a pesar de la desutilidad que representa para él la menor accesibilidad al centro. Tercero, la remodelación urbana tradicional ha estado basada en la lógica de la teoría histórica (proceso ecológico de invasión-sucesión del uso del suelo en anillos concéntricos) y si bien proporciona terrenos centrales, no proporciona precios bajos que permitan bajas densidades. La teoría estructural por otra parte, plantea que los altos ingresos son atraídos por la posibilidad de espacios más amplios, que sustituyen el factor accesibilidad que pasa a constituirse en un bien inferior.

La demanda de espacio puede deberse a un factor cultural profundamente arraigado en la sociedad asociada a características básicas como la naturaleza, la privacidad y el significado de la familia.

La política del bulldozer con respecto a las áreas deterioradas y su reemplazo por algo nuevo, pero no muy bueno ha sido una experiencia que ha significado un alto costo económico y social.

Pensemos en lo que ha significado el deterioro ambiental de obras como la Avda. Norte Sur que hace 15 años destruyó un barrio de indudable valor arquitectónico y que aún hoy no es factible remodelar. En el contexto descrito si queremos realmente promover una renovación de las áreas centrales deterioradas deben plantearse simultáneamente una serie de acciones:

- a) Evitar el descenso en la calidad de los barrios. Esto está relacionado con la necesidad de recuperar ciertas condiciones ambientales, aire puro, espacios abiertos, áreas verdes, que de acuerdo a la teoría estructural son los factores que atraen la localización residencial.
- b) Revertir el proceso de deterioro en aquellos barrios que han dejado de mantenerse, para lo cual se puede aplicar un incentivo tributario, en base, por ejemplo, a la congelación de los avalúos de bienes raíces por períodos específicos (5, 10, 20, 25 años), que induce a un mejoramiento de las propiedades, y que se traduce en satisfacción personal para los propietarios que ocupan sus casas o ingresos monetarios en el caso de propiedades de renta.

Mientras mayor es el mejoramiento que se realiza en la propiedad, mejores son las perspectivas de inversión sobre las que no se pagan impuestos. En todo caso, ante la alternativa de un impuesto siempre declinante el Fisco no pierde, pero gana la economía en su conjunto.

- c) Una política de zonificación orientada a eliminar de las áreas centrales aquellas actividades de usos incompatibles con el rol predominante y que producen externalidades negativas, rechazantes desde el punto de vista ambiental y que constituyen una limitante seria para la recuperación de estas áreas.

LA PLANIFICACION URBANA

Por ultimo, es indispensable replantear el enfoque tradicional de planificación urbana, para hacerlo coherente con los objetivos de desarrollo urbano que hemos señalado.

El planteamiento tradicional está basado en la proposición de un modelo físico de largo plazo que organiza las funciones urbanas, bajo el supuesto que esta ordenación territorial optimizaría la asignación de actividades y el uso del suelo.

Sin embargo, esta proposición desconoce que la ciudad es un sistema compuesto de elementos que interactúan, en una dimensión temporal, y cuya característica fundamental es el cambio permanente: una ciudad además, de ser un sistema que funciona, es un sistema que evoluciona.

¿Es posible tratar de optimizar los sistemas de actividad a través de la fijación detallada del uso del suelo?

La idea de que pueden, incluso, satisfacerse las actividades de un grupo por pequeño que sea, es absurda si se piensa en la alta variedad que tal sistema representa y es además innecesaria, porque si los seres humanos se adaptan, satisfacen y optimizan por sí mismos, la estrategia debe proporcionar entonces un medio que permita a todo individuo ejecutar sus preferencias, de entre una gama de opciones tan amplia como sea posible.

De acuerdo a lo anterior, los principios de estructuración urbana deben ser flexibles, condicionados a la dinámica del sistema para adaptarse a sus diferentes estados y basados en normas generales no discriminatorias que tengan como objetivo fundamental la maximización del valor social del suelo, eliminando las proposiciones físicas detalladas que hoy contienen los Planos Reguladores.

Como conclusión, señalaremos que las innovaciones sobre políticas de expansión, renovación y estructuración urbana, hay que entenderlas como un proceso sistémico inserto en el marco global de la estrategia de desarrollo que utiliza el mercado como instrumento fundamental para la asignación de los recursos y que reconoce el derecho a la libre acción de los particulares sin más restricciones que las que exige el bien común.

Esto significa que no hay una política deliberada de expansión urbana, sino una voluntad de perfeccionar el mercado del suelo, para que la forma del crecimiento urbano exprese la alta variedad del sistema urbano y la autorregulación de las fuerzas centrífugas y centrípetas que actúan en el proceso de desarrollo urbano.

URBANISMO ECONOMICISTA

Arquitecto ABRAHAM SCHAPIRA.

HIPOTESIS.

Hay dos formas de enfoque para el urbanismo: una economicista y otra social. En verdad bajo estas mismas concepciones se puede considerar la política, la educación, la salud y las relaciones de trabajo. En el esquema economicista es válido solamente aquello que obtiene un máximo rendimiento material con mínima inversión, la regla de oro de la economía de mercado. Las premisas sociales, en cambio, asignan preferencia a lo que beneficia directa o lejanamente a la comunidad considerada como mayoría ciudadana aunque la inversión resulte de momento, más alta o el supuesto beneficio, más lento. Parece que a los arquitectos nos han educado con arreglo a esta última doctrina, lo que explica nuestra escasa utilidad en algunas etapas del desarrollo.

Con mayor o menor severidad, las dos vertientes contrapuestas de actuación urbanística se han aplicado y se siguen poniendo a punto en diferentes partes del mundo. Generalmente, ellas corresponden a un contexto ideológico más amplio que abarca, por consiguiente, otros temas de la problemática nacional, pero esto no es riguroso, como lo demuestran ejemplos de distinto signo: ingleses, suecos, yugoeslavos, etc. En nuestro país, las puertas se han abierto a un liberalismo integral y, por lo tanto, no debería sorprendernos la aparición de nuevos y audaces planteamientos referidos al desarrollo urbano y habitacional, que, por cierto, no han sido formuladas por urbanistas en el sentido clásico de la profesión imbuida, al menos en latinoamérica, de una formación humanista. Es más bien, la obra de mentes desprejuiciadas en lo social, dominadas por acendrado pragmatismo.

De este modo, nos enteramos, por ejemplo de la última tesis, desgraciadamente acogida por el Ministerio de la Vivienda según la cual, las ciudades han de crecer en forma natural, sin limitaciones, bajo los simples condicionamientos de la ley de oferta y demanda aplicada al suelo con todo su rigor, razón por la cual sería abolido el concepto tradicional de límite urbano. En otras palabras, nuestras autoridades y poderes edilicios renuncian voluntariamente a todo intento de ordenar, orientar o limitar, en definitiva, planificar el desarrollo de la ciudad, permitiendo que el territorio urbano o rural, se constituya en mercadería de libre disposición.

Postulación nueva y sorprendente, en cuanto a qué significa, por sí misma, borrar tres siglos de doctrina urbanística nacional, la cual, arrancando de las Leyes de Indias, originarias de la ciudad iberoamericana, se mantuviera vigente y en perfeccionamiento a pesar de innumerables cambios políticos y de sistema, hasta devenir una de las claves de planificación