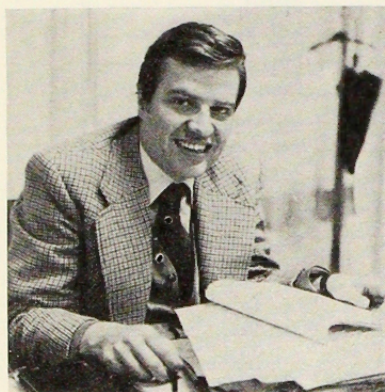


Antecedentes del Cambio de Políticas Urbanas

Los primeros indicios de cambio en la política de desarrollo urbano, provienen del reconocimiento implícito del fracaso de la política de congelación. A partir de él, se promueven reuniones de alto nivel entre representantes de los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, Agricultura y ODEPLAN. En esas reuniones se llega, muy rápidamente al parecer, a la conclusión de que ha constituido un error la pretensión de detener el crecimiento urbano. El propio Ministro de Vivienda y Urbanismo de 1978, Don Edmundo Ruiz, defensor en 1975 de la política de congelación, en una declaración pública, restaba todo valor a la protección de terrenos agrícolas, con el argumento, muy repetido posteriormente de que aún en el peor de los casos la cantidad de tierra agrícola que se incorporaría al uso urbano hasta fines de siglo, no sobrepasaría el 2.0 % del total.



EL USO DEL SUELO POR LAS CIUDADES

MIGUEL KAST (*)

Comúnmente se escuchan observaciones en el sentido de que se debe prohibir que las ciudades sigan creciendo en extensión.

El motivo que se da es doble: resultaría más barato hacerlas crecer "hacia arriba", y, por otra parte, no se puede seguir quitando el suelo a la agricultura, ya que es escaso y algún día nos podemos quedar sin alimentos.

Sin embargo, cuando se profundiza el análisis, no resulta tan obvia la conclusión y, en muchos casos, aparece incluso como un grave error.

De ser cierto que resulta más barato construir en altura que en extensión, cabe la pregunta de por qué el mercado no ha apuntado en dicha dirección y, por el contrario, apunta más bien a hacer crecer horizontalmente las ciudades. Cuando se observa el problema más de cerca, nos damos cuenta de varios factores

a. Para construir en altura dentro del perímetro urbano, normalmente se debe proceder primero a adquirir y demoler viviendas ya existentes, lo cual resulta más caro que construir en un terreno libre de construcciones preexistentes.

Adicionalmente, los costos sociales, en términos de paralizar tráfico de peatones y automóviles junto con los problemas que se ocasionan al normal desenvolvimiento de diversas actividades comerciales, industriales, etc. y al tener cada cierto tiempo que satisfacer las demandas de infraestructura con las consecuencias de tener una ciudad siempre en un estado deplorable, son factores de costos importantes.

b. Al aumentar la densidad de la población en un área determinada, suele ocurrir que los alcantarillados, las redes de agua, de teléfonos, de gas, etc. se saturan y deben ser ampliadas. Nuevamente se observa que ampliar la capacidad de conducción

Entre los antecedentes más importantes de este cambio, calificado como vuelco en 180 grados, esta la posición mantenida por el entonces Director y actual Ministro de ODEPLAN D. Miguel Kast defensor de la apertura hacia la economía de mercado y principal ideólogo de la nueva política.

Como síntesis de su pensamiento AUCA reproduce un artículo publicado en ERCILLA de Junio de 1978.

El segundo antecedente importante parece ser el Informe del economista norteamericano Arnold C. Harberger preparado en forma de consulta para la Corporación para el Progreso, en Mayo de 1978. Entendemos que formó parte de los documentos analizados por la Comisión ministerial.

AUCA presenta una síntesis de sus párrafos más relevantes.

de una red ya existente e instalada bajo las calles y aceras de una ciudad, puede resultar sustancialmente más caro que instalar una nueva red o extender horizontalmente la ya existente dado que en este caso no se requiere de una serie de "demoliciones" previas que son de elevado costo.

c. La suma de diferentes factores de este tipo hace que los precios de los departamentos sean a menudo más altos que el de las viviendas unifamiliares, en circunstancias que éstas cuentan con más espacio y prestan un servicio similar.

Si a lo anterior añadimos el hecho de que mucha gente prefiere una vivienda con patio y jardín, cabe la pregunta de por qué insistir en imponerle artificialmente la construcción en altura.

La respuesta que se da, una vez despejada la pregunta de las diferencias de costo, consiste en señalar que el país no puede darse el lujo de seguir "comiéndose" sus terrenos agrícolas, que son limitados y que deben alimentar a una población cada vez mayor.

Si lo anterior fuera cierto no se requeriría de la intervención del Estado, ya que si la tierra escaseara cada vez más, su precio subiría hasta el punto de que resulte más atractivo construir en altura que horizontalmente. Ello es lo que ocurre en el centro de las ciudades: la tierra es tan escasa, que su alto precio sólo se amortiza con edificios que eleven el número de metros cuadrados construidos en el sitio. Sin embargo, en la periferia de las ciudades, el terreno está muy lejos de haber subido lo suficiente como para justificar la construcción en altura y, con ello, se percibe la indicación de que su uso agrícola es socialmente menos rentable que su uso urbano. A menos que el mercado contenga serias imperfecciones, el permitir que las ciudades crezcan horizontalmente beneficiaría al usuario de la vivienda (le sale más barato y lo prefiere), al agricultor (obtiene un mayor valor por su tierra) y al Estado que abarata los costos de infraestructura.

Cabe, entonces, preguntarse si el mercado es capaz de prever el hecho de que mientras la superficie agrícola se achica, las necesidades de alimentos crecen con la población.

Para contestar a lo anterior, basta con analizar dos hechos:

a. Existe consenso en que aun si se estancase la tecnología agropecuaria mundial en el nivel actual, Chile podría aumentar prácticamente todos los rubros de producción en varias veces si la introduce y la adopta plenamente. Ello es aún más notorio en países menos avanzados que Chile.

b. Hace no más de 30 años que en EE.UU. trabajaba en el agro más de un 40 por ciento de su población y las exportaciones agrícolas no eran significativas. En la actualidad, trabaja menos del 5 por ciento de su fuerza de trabajo en el agro, su población ha crecido; el suelo agrícola ha disminuido y, sin embargo, exporta casi la mitad de su producción y mantiene legalmente sin cultivar una buena parte de su tierra para evitar

excesos de producción aun mayores. La experiencia de todos los países desarrollados es similar.

En suma, aunque la superficie agrícola se achique, y crezca la población su rendimiento crece mucho más rápido que ambos efectos juntos, a causa de la introducción y desarrollo de nuevas tecnologías.

Dado que, en último término, tanto la economía como la agricultura y el urbanismo están destinados a servir a las personas más que a servirse de ellas, resulta lógico satisfacer las aspiraciones de una población que crece a tener un techo sin que se le encarezca artificialmente y, en lo posible, a satisfacerle su aspiración de tener un pequeño terreno o jardín junto a su vivienda.

Lo contrario, por decir lo menos, se acerca mucho al masoquismo, que además, en este caso, es innecesario.



NOTAS SOBRE LOS PROBLEMAS DE VIVIENDA Y PLANIFICACION DE LA CIUDAD.

ARNOLD C. HARBERGER (*)

Estas notas tratan de resumir en líneas generales lo que la Ciencia Económica tiene que decir acerca de problemas tales como:

- 1.- ¿Es mejor que las ciudades crezcan en extensión o en altura?
- 2.- ¿Cómo y con qué propósito debemos definir un "perímetro urbano"?
- 3.- ¿Cómo debemos asignar los costos de infraestructura, tales como las conexiones de agua y alcantarillado?
- 4.- ¿Qué incentivo puede ser recomendado para la renovación de las áreas deterioradas de la ciudad?

Estas preguntas serán analizadas a continuación en forma ordenada. En el curso de la discusión comentaré también sobre un número de cuestiones relacionadas en el contenido central de este trabajo, pero de carácter subsidiario.

1. Crecimiento en extensión versus en altura

En este sentido ambas direcciones pueden ser vistas como necesarias, puesto que la mayoría de las ciudades que han crecido en los últimos años (más todavía; durante el presente siglo) lo han hecho simultáneamente en ambas dimensiones. Pero en el contexto en que la pregunta se hace, es un interrogante muy serio,

ya que contiene un juicio implícito, de que el crecimiento en extensión de las áreas urbanas ("urban sprawl") es en alguna forma erróneo o costoso en términos sociales. Ello lleva a la conclusión de que deben tomarse medidas de políticas para prevenir la extensión de las áreas urbanas y concentrarse en el crecimiento en altura dentro de un perímetro bien definido. Los propulsores de esta visión, parecen basarse en la idea **que es más caro proveer infraestructura**, sobre el perímetro del área Metropolitana, que el mismo crecimiento en una dirección vertical dentro del límite definido. Algunas veces se agrega la idea que el crecimiento en extensión es malo debido a que **se destina tierra de uso agrícola a uso urbano**.

La evidencia, categóricamente niega la noción que el crecimiento en extensión debe ser eliminado o severamente restringido a través de medidas explícitas. Toda ciudad grande del mundo ha tenido su principal crecimiento en extensión. Esto ha ocurrido bajo toda la gama de regímenes políticos e institucionales, ya sea donde las partes afectadas pagán todo (o casi todo) los costos de urbanización, así como donde los costos son absorbidos por fondos generales del Estado. Partiendo de esta evidencia, yo tengo que concluir que crecimiento **hacia afuera es un fenómeno económico natural**, que los gobiernos no pueden parar aún cuando traten de hacerlo, lo que además es, seguramente, poco sabio intentar.

Por esto, pese al hecho de que en algunos países la provisión de infraestructura ha sido gruesamente subsidiada, no se puede concluir en absoluto de ello que de no haber existido ese subsidio, la ciudad se habría expandido en altura antes que en extensión. De hecho, en lugares donde no se otorgó ningún subsidio, el crecimiento en extensión fue la principal forma en que la expansión ocurrió.

Obviamente, si la infraestructura puede ser pagada por los beneficiarios de la migración hacia los suburbios no hay base para tratar de prevenir o bajar tal migración, aunque fuese más barato proveer infraestructura adicional en la ciudad.

De todas maneras vale la pena hacer notar que es muy difícil proveer aumentos significativos de infraestructura cuando la población de un área determinada crece más allá de la capacidad de las posibilidades existentes. Esto es más evidente que en ninguna parte, en Sao Paulo, ciudad que parece estar en un constante estado de desorden, pues calles y aceras son frecuentemente excavadas para agregar capacidad a las congestionadas cañerías y alcantarillados.

Los costos de la expansión de servicios de urbanización en las áreas centrales para servir las necesidades de un millón adicional de habitantes son muy superiores a los costos de proveer los mismos servicios a un millón de personas nuevas sobre el perímetro urbano.

El costo "social" de hacerlo en la ciudad es, por supuesto, todavía mucho más alto, debido a los retrasos, disturbios o inconvenientes que tiene que sufrir el tráfico de vehículos y peatones.

2. El Perímetro Urbano

Como una introducción al tema, presentaré un breve análisis de la forma en que se determinan los valores de la tierra cerca del perímetro urbano.

En este ejercicio supondré que las fuerzas económicas naturales actúan libremente, que no existen externalidades importantes o que simplemente ya han sido corregidas.

La Figura 1 muestra la ordenación natural de los valores de la tierra desde el centro de la ciudad a los márgenes periféricos y desde ahí a los alrededores agrícolas rodeando la ciudad.

En esta figura los valores más altos de la tierra se encuentran en el centro de la ciudad en donde predominan los edificios de

(*) Fotografía facilitada por Revista Hoy