

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 dificultoso 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

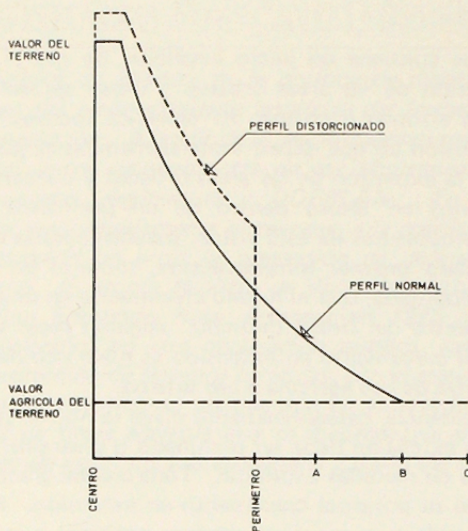


FIGURA - Valores de la tierra urbana

oficinas. Inmediatamente fuera de este rango la regla general son los edificios de departamentos. Alejándose aún más hacia los bordes encontramos habitaciones multifamiliares de varias clases y finalmente casas residenciales familiares.

En este patrón natural de distribución, se espera encontrar naturalmente que las casas con grandes terrenos estén localizadas a mayores distancias del centro que aquellas con terrenos pequeños. De hecho, sin embargo, el patrón de distribución es mucho más complicado. En parte debido al patrón histórico que ha seguido la construcción y en parte también a que las personas tienen diferentes gustos y tratan de encontrar los barrios que tengan las características que se andan buscando.

De esta manera, hay personas dispuestas a pagar altos precios por la tierra para tener una unidad familiar de habitación cercana al centro, otros preferirán vivir en unidades que se ubiquen cerca del perímetro de la ciudad.

A pesar de estas complicaciones, el patrón general de la Figura 1 se aproxima con bastante exactitud al patrón real de construcciones de la mayoría de las ciudades.

Es también interesante notar cómo el patrón de distribución de los valores de la tierra funciona más allá del límite de construcción (representado por punto A en la figura).

Lo que uno ve en la realidad es que, para una distancia considerable más allá del perímetro urbano, los precios de la tierra son más altos que el valor de ésta en usos agrícolas.

Solamente después de una distancia relativamente grande (Punto B) el perfil de los valores llega a ser horizontal. Entre el punto B y C (y más allá) el valor de la tierra es el mismo. Ello refleja que no existen expectativas para los propietarios en estas áreas de que ellas se conviertan en urbanas en algún futuro previsible. El valor de los terrenos entre A y B declina como reflejo del hecho que se espera que la tierra cercana a A sea incorporada dentro del área urbana en algún futuro próximo, en tanto que la tierra cercana al punto B será urbanizada solamente en un futuro distante.

Un agricultor que posea tierra en esta área dará la bienvenida a la perspectiva de venderla con una ganancia de capital. Los agricultores no temen en absoluto que la urbanización absorba sus terrenos con este propósito, y no sólo esto, sino que estarán felices que sus terrenos formen parte de la ciudad. Lo más probable es que los propietarios agrícolas mantengan la tierra hasta que la urbanización sea inminente y vendan directamente a una empresa que urbanice y desarrolle la propiedad.

En la Figura se muestra lo que ocurre cuando un perímetro artificial es impuesto en una ciudad, a través de prohibir la construcción de residencias más allá del límite.

La línea punteada muestra la forma en que los valores de la tierra difieren respecto al caso normal debido al perímetro arbitrariamente impuesto. Una escasez artificial es creada dentro del perímetro, elevando los precios de la tierra al interior. Al mismo tiempo los precios de la tierra caen artificialmente fuera del perímetro. Todo esto bajo el supuesto de que el mercado crea que la restricción será permanente. Los precios de la tierra fuera del perímetro caerán hasta igualarse con el valor de la tierra determinado por su uso agrícola.

Si el mercado tuviera incertidumbre acerca del tiempo en que el perímetro estará en efecto, los valores caerán entre la línea sólida y la línea punteada para la distancia P - B.

Eliminando el perímetro se reestablecería la relación económica normal y la escasez artificial en la ciudad será superada. El precio artificial de la tierra agrícola entre los puntos P y B también será eliminado, para beneficio de los propietarios de esta tierra.

Resulta evidente que los interesados en usar la tierra agrícola como urbana ofrecerán por ella, un precio más alto que su valor agrícola, significando que el uso económico natural de esta tierra es urbano y consecuentemente debe pasar de agrícola a habitacional.

Por otra parte, si el camino natural de la Urbanización se dirige hacia la ocupación de buenos terrenos agrícolas, no tiene sentido disuadir o tratar de forzar a las personas para ocupar otros terrenos. Estas personas presumiblemente saben que pueden obtener tierra por un precio bajo, y bueno.

Si el comprador conoce estos hechos es de suponer que el mayor valor de esta tierra para uso urbano más que compensa el castigo por uso de buena tierra agrícola.

Finalmente, la idea de que la tierra agrícola debe ser defendida a toda costa no se sostiene en ningún análisis serio.

Estados Unidos alimenta actualmente la mayor población que ha tenido en la historia y exporta gran proporción de su producto agrícola. Todo esto con mucho menos tierra que la que se cultivaba hace 20 o 30 años. La experiencia es similar en Japón, Canadá y Europa. La tierra es solamente uno de los inputs en producción agrícola y su importancia no es considerable. La experiencia pasada ha sido que se obtiene mayor producción de menos tierra, usando menos trabajadores por há., debido al avance científico - nuevas variedades, pesticidas, fertilizantes, nuevos tipos de maquinarias. Estas serán las fuentes de crecimiento del mundo agrícola del próximo siglo. **Aún en el caso que no se realizara ningún avance, la producción mundial de alimento podría duplicarse en las próximas dos décadas por el mero hecho de adaptar las técnicas de países desarrollados a lugares donde no están todavía en uso.**

3. Asignación de los costos de la Infraestructura

La pregunta se justifica en el contexto de crecimiento dentro de una sola jurisdicción gubernamental. ¿Cómo asignar los costos de capital de los servicios de agua y alcantarillado en las nuevas áreas de expansión del perímetro urbano? Por desgracia la idea de asignar estos costos a los "nuevos usuarios" no es la respuesta correcta. El problema real es: ¿quiénes son los nuevos usuarios? Es evidente que las primeras 50 personas que construyen casas en un área determinada no son las únicas que usarán las tuberías instaladas para traer agua. Probablemente otras 5 o 10 mil más vendrán a anexarse al mismo sistema.

La otra alternativa podría haber sido localizarse al interior de la ciudad causando toda clase de problemas en la presión de agua, o en la capacidad de alcantarillados, etc., lo cual habría requerido inversión adicional dentro de la ciudad misma. En este caso la localización en la ciudad causará problemas a los residentes existentes que estarán dispuestos a pagar lo que sea necesario para eliminar tales inconvenientes.

Todas estas consideraciones sugieren que la solución más simple es distribuir los costos, dentro del área Metropolitana, de las principales extensiones tanto de agua como alcantarillado. La situación es diferente con respecto a las conexiones para casas individuales, edificios de departamentos y otras estructuras. Aquí está bastante claro que el costo debe ser asignado al propietario.

La solución que sugiero entonces, es, que la firma constructora encargada de un proyecto de desarrollo debe proveer la infraestructura de agua, alcantarillado y calles residenciales como costo del desarrollo. Pero la conexión desde el sistema principal debe ser provisto por la autoridad correspondiente (es decir, la autoridad de vialidad, la autoridad de agua potable, la autoridad de alcantarillado).

4. Incentivos para áreas deterioradas.

El patrón clásico (al menos en los últimos años) con respecto a las áreas en deterioro ha sido la demolición y su reemplazo por algo nuevo (aunque no muy bueno). Lo clásico de la experiencia ha sido, sin embargo, que una estrategia tal no es buena.

Los viejos edificios tienen valor y hay muchos que pueden ser preservados. No se debe, arbitrariamente, determinar que todas las estructuras viejas deben ser demolidas. Para adoptar una buena determinación tiene que hacerse un análisis, caso a caso, y en la mayoría de las veces, se descubrirá que la renovación es preferible a la demolición.

El problema con los barrios en deterioro es que una vez que el proceso ha comenzado la mayoría de la gente cree que continuará. De aquí que no se mantengan las propiedades y que se agrave el problema.

¿Qué puede hacerse para revertir el proceso? Obviamente se necesita algún incentivo. Mi opinión es que el incentivo más sano es el congelamiento de los avalúos de bienes raíces (con una corrección por inflación). Si un barrio está declinando, la posibilidad de gravarlo irá declinando, de tal manera que si los impuestos al Fisco permanecen constantes, este estará mejor de todas formas.

Congelando el avalúo por un período específico (5, 10, 15, 20, 25 años) claramente se genera un incentivo que hace que la gente mejore sus propiedades. Ellos reciben el beneficio de la mejora el cual puede ser simplemente satisfacción personal en el caso de propietarios ocupando sus casas o ingreso monetario en el caso de propiedades rentadas; pero ellos no pagan impuestos adicionales como resultado. Mientras mayor es la mejora que se hace en la propiedad mejores son las perspectivas de inversión sobre la cual no se pagan impuestos. Por lo tanto, en contra de la alternativa de un impuesto a la propiedad siempre declinante, el Fisco no pierde, pero la economía gana.

El problema con el congelamiento de valores, para los propósitos de impuestos, de la propiedad urbana es que es demasiado fácil que se generalice el proceso. Si todos los valores de la propiedad fueran a congelarse, todos los impuestos de bienes raíces se mantendrían iguales en términos relativos y todo el mundo tendría el mismo incentivo para mejorar su propiedad. ¿Es esto malo? La respuesta es que no es malo, pero es muy costoso desde el punto de vista de las Rentas Fiscales y especialmente si se quiere estimular la renovación de ciertos barrios bien identificados. Para estos fines sería equivocado dar el mismo incentivo fiscal a todas las propiedades.

Yo me inclino, en este respecto, a favorecer un congelamiento de valores de la propiedad por diferentes períodos de años. Los peores barrios en términos absolutos, podrían congelarse por 25 años, en cambio en los especialmente "buenos" el congelamiento podría durar solamente cinco años. De esta forma se puede evitar tener dos áreas adyacentes, donde en una existe un gran incentivo, en tanto, en la otra no existe ninguno en absoluto.

OPINIONES

AUCA ha solicitado algunas opiniones sobre los cambios de Política Urbana expuestos en las páginas precedentes. Estos comentarios, por el particular enfoque de sus autores, anticipan el debate que sobre este mismo tema entregamos en el Foro (págs. 49 a 56).

LOS SERVIDORES Y LA CIUDAD

Arquitecto JUAN PARROCHIA B.

"Veinticinco años después de la explosión del cálculo económico en Francia, poco después de la segunda guerra mundial, una pregunta se plantea: ¿El cálculo económico tiene todavía algún sentido?. Esta interrogación ha sido formulada, en esos mismos términos, en el título de una mesa redonda en el último congreso de AF CET en Versalles".

"Las Críticas son numerosas y variadas. A las críticas internas que subrayan la incertidumbre del porvenir, la imperfección de los precios y de los costos, el problema de la actualización, el rol de las externalidades, la importancia de los efectos de la distribución de las ganancias, el lugar creciente de los impactos no socio-económicos, se agregan las críticas externas que ponen en evidencia las amarras entre las estructuras de poder y los procedimientos de decisión, los que van hasta calificar el cálculo económico de herramientas de mistificación entre las manos de ciertos grupos de tecnócratas".

Michel Feve — Director de Transporte y Vialidad.
Revista TRANSPORTE Nº 238, XII 1978, PARIS.

La Ciudad ha presentado, desde su aparición al inicio de nuestra historia, un campo de actividad intenso y complejo en el que los hombres han podido escoger dos grandes líneas fundamentales de acción de acuerdo a sus características instintivas y atávicas e indudablemente a los valores sociales en juego en cada momento histórico.

Estas dos grandes líneas profundamente contrapuestas se confunden en su apariencia y a pesar de su lucha permanente conviven desde siempre en la ciudad.