

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 AFCT 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.

Una de esas líneas de acción nace del concepto del Bien Social y del Servicio Público cuyo objetivo permanente es la colectividad y cuyo fruto es el progreso y bienestar de todos sus miembros, manteniendo la libertad de los individuos en su libre expresión y mutuo respeto. Existen varias versiones de esta fórmula, pero genéricamente la denominaremos "Servidores Públicos".

La otra línea de acción es la que fluye del concepto del bien económico y social de minorías estructuradas sobre las mayorías básicas. Su objetivo permanente es desarrollar el progreso, bienestar, poder y riqueza de dichas minorías, limitando la expresión de los restantes individuos y su respeto, para multiplicar el éxito perseguido. Existen varias versiones de esta fórmula, pero genéricamente la denominaremos: "Servidores de Grupos".

Todo lo que refiere a la Planificación, al Urbanismo, a la Arquitectura, a la construcción, a la vivienda, al transporte, al comercio, al equipamiento, etc., está regido por una u otra de estas grandes líneas de acción, entre las cuales no hay jamás puntos de intersección si bien pueden haber puntos de equilibrio.

Para los profesionales, de un mismo país, de una misma época, con igual formación universitaria, con igual preparación ética, con igual ponderación de valores humanísticos, se presentan estas dos alternativas al inicio de sus actividades laborales en las cuales deberán desempeñar sus funciones de alta responsabilidad social, económica, técnica y cultural.

Cada cual se orientará de acuerdo a sus propios valores personales y éticos, a factores del mercado de trabajo o, simplemente, por mera casualidad u oportunidad.

En este accionar sin tregua entre "Servidores Públicos" y "Servidores de Grupo" que data desde siempre, existen estrategias que permiten que se impongan unos u otros en distintas épocas de la historia, reconociendo siempre que los segundos son mucho más dinámicos, arriesgados, fríos, calculadores y siempre atentos a dar su batalla en cualquier terreno y en todo momento.

No cabe duda de que el que defiende sus intereses inmediatos, personales, constantes y sonantes, estará más alerta y violento que el que defiende todos los intereses de la comunidad y de las futuras generaciones que en conjunto son difíciles de contabilizar en moneda corriente y no dan beneficios económicos a corto plazo.

Para dominar, siempre será favorable infiltrarse en los cuadros opuestos e indudablemente los menos podrán hacerlo más fácilmente que los más. Si es posible lograr infiltrarse en las cabezas, el éxito estará asegurado y durará por largo tiempo.

En lo que respecta al desarrollo urbano, los Servidores Públicos verán con claridad los problemas del entorno ecológico, de la calidad de vida, estarán siempre atentos a la reserva de los recursos naturales a largo plazo y a la protección del medio ambiente para las futuras generaciones. Por su parte los Servidores de Grupos verán buenas oportunidades inmediatas de captación de las externalidades de la ciudad sin preocuparse mayormente de como se resolverán las consecuencias que de ella deriven a corto futuro.

La Ciudad presenta numerosas posibilidades de buenos negocios al amparo de la humana y vital necesidad de la Vivienda, la que todo el mundo en principio está dispuesto a favorecer y bajo cuyo alero se encuentran ambos servidores en plena actividad con distintos enfoques. De esa Vivienda derivan muchos aspectos complementarios igualmente lucrativos: los loteos y urbanizaciones, los servicios, las transacciones, los transportes, el comercio, la inversión en suelos, etc.

Hay períodos en que el Estado tiene una clara visión de los valores no-monetarios, hay otros en que es al contrario. Hay períodos en que terremotos, sequías y temporales obligan, por emergencia, a tomar muchas decisiones a corto plazo, hay otros en que esos fenómenos se distancian. Hay períodos en que el Estado incorpora preferentemente Servidores Públicos a sus cuadros, hay otros en que es a la inversa. Hay períodos en que hay mayor intervención pública en los problemas urbanos y hay otros en que ellos se resuelven por el libre mercado.

A menudo ha sido el propio Estado el que ha infringido a través de algunos de sus servicios lo que el mismo Estado ha establecido legalmente a través de otros. Sobran ejemplos en que los propios Ministerios han dejado de cumplir con la legislación sobre extensión y protección urbana que ellos mismos definieron y están encargados de velar.

Muchos se quejan de la ineffectividad de la Planificación Urbana habida y no se percatan que los logros de ésta es lo único positivo que se puede mencionar en la ciudad y que la no-planificación ha traído sólo situacio-

nes negativas en la ciudad.

Muchos de los que se quejan de la Planificación y de la falta de libertad para el crecimiento de la Ciudad son los mismos que en general, cuando tuvieron la responsabilidad de enunciar o realizar planes de desarrollo, fracasaron.

Muchos de los que rompen vestiduras en defensa de monumentos históricos, vestigios arquitectónicos, áreas verdes y bienes públicos, son a menudo los mismos que autorizan su demolición y supresión, participan de las operaciones comerciales que de ello derivan o proponen proyectos de remodelación, reemplazándolas por mercados orientales, estacionamientos de automóviles, ferias de juegos, áreas comerciales, kioscos o edificios de lujo.

En la Aldea del Período Neolítico, los Servidores Públicos tuvieron un auge notorio, la democracia de su gobierno y su pleno empleo dieron un largo período de bien común, fuente de la mayor parte de nuestro actual modo de vida. La aparición de la ciudad marcó el contrapunto favorable a los Servidores de Grupos, con numerosas excepciones en la polis griega, en la Roma del primer período, en el burgo en la Edad Media y en la reacción post-maquinista de nuestros tiempos, entre otros.

Especialmente el Siglo XVII y el Siglo XIX, corresponden a los más crecientes "siglos de oro" de los Servidores de Grupos, sin embargo el Siglo XX se perfila como una época favorable a los Servidores Públicos en el mundo occidental desarrollado.

Los países menos desarrollados han servido a menudo como refugios para elementos y conceptos desplazados del mundo desarrollado, donde ellos pueden seguir sobreviviendo y proyectando muchas de sus actividades rechazadas y vedadas por las comunidades más avanzadas.

Generalmente los Servidores Públicos encontraban su fiel expresión en la administración pública y semipública, en la administración municipal y universitaria, en algunas instituciones internacionales y en un gran número de instituciones privadas de bien público, cultural, deportivo y social e inclusive en gran medida en la actividad privada de la libre profesión.

Por muchas razones ello actualmente no es tan claro, dentro de las estrategias de lucha de los dos tipos de Servidores.

Muchos profesionales de la Ciudad por timidez no definen sus propósitos profundos o esconden los valores que rigen su íntimo ser. La necesidad de subsistir lleva al hombre a olvidarse de sus más valiosos principios e inconscientemente a transformarse en un fiero y no muy leal competidor.

También es cierto que muchos críticos de uno y otro bando son impulsados por despecho, insignificancia o envidia y un gran número de ellos estará siempre dispuesto a pasarse al bando opuesto con todo entusiasmo y diligencia, usando los argumentos inversos sin ningún remordimiento ni vergüenza.

Para los Servidores Públicos no es concebible otro principio doctrinario que el Bien Público y los infractores a la ley resultan ser solamente los que a pequeña escala estafan o roban sin afectar el principio básico. Estos infractores son penados duramente con detención, cárcel y marginación social.

Para los Servidores de Grupo el Bien Público es sólo una derivación de sus objetivos principales, para los cuales no hay reglas establecidas, y de ello fluye el prestigio, la fortuna y el poder.

Dentro de las estrategias aceptadas en la lucha de estos dos tipos de Servidores, será siempre muy exitoso utilizar para sus propios fines algún elemento de la propia estructura opuesta, consciente o inconscientemente. Safar un solo elemento clave de una fuerte estructura de techumbre permite que ella se derrumbe de un solo golpe.

Siempre se encontrarán, por una u otra razón, seres dispuestos a destacarse en la oposición a sus propias comunidades: profesionales, gremiales, sociales, económicas o culturales. En cada situación se les puede dar un nombre de fantasía diferente, pero son siempre un mismo fenómeno.

Según el curso que tomen los acontecimientos históricos, nunca se sabe en que posición relativa quedarán los diferentes actores y ello queda en evidencia en un mismo instante, en que en diferentes países, los buenos son los malos y los malos son los buenos.

En un mundo tan poblado, como lo es ahora el nuestro, aún las minorías forman masas. A nuestra limitada escala individual, nuestros sentidos no nos permiten captar los tamaños relativos de esas masas, su poder, su importancia o su representatividad.

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:

- 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.
- Este problema no es común a todas las ciudades, algunas de ellas se ubican en áreas de valor agrícola nulo o relativamente bajo.
- 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.
- 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.
- 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.