

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

territorial. Más insólita, todavía, en cuanto se contradice con la experiencia conocida de países de gran desarrollo capitalista e insospechable economía de mercado que, al menos en esta materia, vienen de vuelta.

¿Y cómo han llegado los liberalistas patrocinadores de esas premisas a tan revolucionaria conclusión? Apoyados en tres hipótesis a saber: (Véase NOTAS SOBRE LOS PROBLEMAS DE VIVIENDA Y PLANIFICACION DE LA CIUDAD. Arnold, C. Harberger. Trabajo preparado como consulta de la Corporación para el Progreso. Mayo 1978).

a) Es más barata la urbanización e infraestructura necesaria para alojar una población lejos de la periferia de la ciudad que el costo de la misma en el interior de ella.

b) No hacen falta los terrenos agrícolas perdidos por efecto de los nuevos asentamientos ya que una mayor tecnología aplicada al campo compensa con creces la menor superficie de cultivo. Ejemplo: los Estados Unidos.

c) Los agricultores (léase propietarios agrícolas) cuyos solares se convierten en urbanos, lejos de perder su patrimonio, resultan beneficiados por la plusvalía. En consecuencia, estarán a favor de la extensión de la ciudad.

Eso es todo. Ni una sola referencia a los intereses de la población que vive en las ciudades o en su periferia ni tampoco a los campesinos (de verdad) que habitan y trabajan esos terrenos liberados para el avance de la urbanización. Pero no debe extrañarnos, puesto que comenzamos señalando las reglas del juego en esta partida. Resultaría inútil argumentar con ellos sobre la hipotética base del bienestar de la sociedad, aunque deberíamos admitir, en plan de buena fe, que su pensamiento cree apuntar, finalmente, en la misma dirección. Solo que se intenta medir este bienestar en términos de economía de colectores y plusvalía de las tierras. Desde luego, pretender que un tema de la trascendencia vital envuelta en la alternativa aglomeración-dispersión con sus secuelas de calidad de vida se resuelve a base del costo de un emisario de alcantarillado equivale a imaginar un hombre que condicionara sus movimientos cotidianos no por sus obligaciones, intereses o apetencias, sino... por el gasto de suela de sus zapatos.

Y lo que es más grave, ninguna de las dos primeras hipótesis de apoyo puede considerarse como verdadera, aunque la discusión se mantenga dentro de los propios parámetros económicos, en cuanto a la tercera, la compartimos ampliamente y hasta sospechamos en ella, como suele decirse, "la madre del cordero". En lo que sigue, examinaremos brevemente la validez de los supuestos económicos referidos a infraestructura. Pero aun más importante nos parece relatar la experiencia vivida, de uno de los pocos ejemplos contemporáneos de urbanismo economicista a rajatabla, el caso de Madrid, ciudad desde la cual anotamos estas reflexiones.

EL COSTO DE URBANIZACION.

Cuando se argumenta que instalar un metro lineal de colector nuevo para alcantarillado o agua potable en terreno erizado es más barato que ampliarlo bajo calle de una red existente se está en lo cierto, pero el truco consiste en decir solamente una parte de la verdad, soslayando dos aspectos decisivos de ese costo, a saber:

¿Cuanto vale "llegar" hasta ese metro lineal de nueva red alejada de los emisarios generales y quién paga el costo de esa extensión?

¿Que rendimiento tiene es decir, cuantas viviendas alimentaría la red antigua ampliada y cuantas menos la nueva red de igual sección, que tomará años en llegar a la misma saturación, período durante el cual permanecerá sobre dimensionada?

Bajo la consideración de esos factores, obviamente, las redes periféricas son más caras que las urbanas, lo cual no es ningún descubrimiento, lo saben los más modestos estudiantes de instalaciones sanitarias.

Ahora bien. Si sacamos el concepto "urbanización" desde su limitadísima acepción de "saneamiento" hacia su significación integral, que incluye vialidad, equipamientos habitacionales, educacionales, deportivos, sanitarios, culturales, del ocio, etc; entonces, las infraestructuras del interior del casco urbano, por deterioradas e insuficientes que sean, llevan amplia ventaja de costo sobre las de extrarradio, donde ninguno de esos equipamientos existe y todo ha de partir de cero. Otra vez la conclusión es evidente y desmiente la línea argumental.

El otro tema interesante de examinar es quien paga el costo de la urbanización periférica. Arnold Harberger sugiere en su informe ya citado que "la firma constructora encargada de un proyecto de desarrollo (extrarradio) debe proveer la infraestructura de agua, alcantarillado y calles

residenciales como costo del desarrollo. Pero la conexión desde el sistema principal debe ser provista por la autoridad relevante (es decir, la autoridad de vialidad, la de agua potable, la de alcantarillado. . .)". "A confesión de parte relevo de pruebas. . .". Y nosotros agregamos: ¿Quién debe proveer el equipamiento policial, sanitario, escolar, deportivo y todo el conjunto de infraestructura a que ya hemos aludido?. Se supone que también le corresponde a la autoridad relevante, municipal o fiscal. En otras palabras, al resto de los habitantes de la comuna o del país, en carácter de contribuyentes. He aquí un auténtico urbanismo "subsidiado". Ahora bien, como Santiago crece marginalmente en todas direcciones, pero urbanísticamente en una sola dirección, Oriente y Nor-oriental, se trata de un subsidio otorgado por la población (callampas incluidas) a las comunas "ricas" para extender y mejorar sus servicios, más y más lejos, hasta remontar la cordillera.

En estas condiciones no es astuto suponer que las inversiones privadas en desarrollo habitacional seguirán localizándose en la extensión de esas comunas subsidiadas donde la calidad de su infraestructura y demanda sostenida por los sectores de mayor poder adquisitivo asegure una plusvalía interesante. Y por el contrario, que a menos de establecer otros incentivos capaces de equilibrar la balanza nadie invertirá en remodelar o edificar el casco urbano deteriorado y en plena depreciación. Quizá la única excepción podrían ser las manzanas comprendidas en el propio corazón metropolitano, cuya latencia sobreviviente, gracias a sus potencialidades comerciales y administrativas, también se debilita por el auge de los nuevos centros secundarios.

Ya en 1970, nuestro brillante y malogrado colega Gonzalo Mardones comentaba (Auca 17): "Permitir y fomentar el deterioro progresivo o la pérdida irreparable del centro sería una acción suicida, conducente a una inversión ociosa y alto costo de reposición y a obstruir positivamente nuestro avance hacia el desarrollo. . ."

Esta acción suicida parece que se materializa, por fin, en la decisión ministerial de levantar todas las fronteras impuestas a la urbanización periférica, en una ciudad como el gran Santiago de dos pisos de altura cuya superficie actual podría alojar sin aglomeraciones tres veces su población existente. Por este camino, a unos pocos años plazo, la metrópoli parecerá alguna especie de crater catastrófico, muerto en su centro y rodeado de un chato cinturón semi-marginal cuyo delgado extremo de oro y luces reptaba hacia la cordillera, aderezado de maquillaje a la manera de Miami o Las Vegas. Entonces, ya no habrá lugar para polemizar con los economistas en términos de costo material de tanto progreso, porque se habrá hecho evidente el costo social, emocional y cultural, en fin, el costo de la propia identidad como chilenos y ciudadanos desplazados de su genuino habitat.

CAMBIANDO BUEYES POR AUTOMOVILES.

Es cierto que la moderna tecnología agrícola requiere cada vez menos tierra para obtener la misma producción e incluso para elevarla. Pero otra vez, la verdad a medias. Es cierto, sí, pero no en la arcaica estructura agraria chilena, caracterizada por el latifundio y monocultivos en extensión. El argumento de los supercultivos de las granjas americanas aplicada a Chile, parece de ciencia-ficción. La realidad pura y simple es que cada hectárea de terreno agrícola invadido por la urbanización, redundará en una merma correlativa de la producción, lo que se expresa mercantilmente en alza de precio sobre los productos de más débil oferta. Así, la plusvalía obtenida obtenida al vender su tierra por el afortunado propietario agrícola la pagará puntualmente la canasta de la dueña de casa lo que viene a ser otra modalidad oculta de subsidio a los promotores de la extensión urbana.

En cuanto al campesino desplazado de sus tierras de labranza, no se empleará en el fundo vecino, a su vez, expectante de futura urbanidad, nada de eso, emigrará con su familia hacia el interior del cinturón marginal: una mediagua y un desocupado más. Y es de suponer que la marea poblacional no sólo se extenderá sobre los cultivos y hortalizas, sino también sobre las zonas forestales convenientemente taladas para ese propósito y a lo largo de las aguas en las que pueden hacerse algunas presas, aptas para la navegación de yates. . . Los nuevos colonos traerán consigo sus automóviles, tinglados publicitarios y pequeñas industrias anexas. Junto a los bowlings y drive-ins, también pozos negros y charrarra. . . que vivir es contaminar.

La parte de población urbana y rural y de su entorno afectada directa o tangencialmente por el proceso, no es cuantificable, pero con seguridad, inmensamente superior a la de aquellos pocos que, al decir de los economistas, "lograrán al fin su aspiración de tener un pequeño terreno o jardín junto a su vivienda". En reconocer de que lado están los intereses de la población masiva y de cual los de un selectivo sector ciudadano, no hay dificultad alguna. La pregunta sería: ¿por qué se actúa, entonces, en sentido contrario?