

# actualidades

## ¿POLITICA DE DESARROLLO URBANO?

Arquitecto RENE MARTINEZ

de la población para reducir la inmigración a cerol. Hacia 1955 la ciudad alcanzaba una población de 3.5 millones de habitantes. Con un criterio realista, sin embargo, se estableció que la cifra última de población debía alcanzar a 5.0 millones como resultado del proceso vegetativo interno.

El Censo de 1939, a pesar de todo, acusó una población de 4.14 millones de habitantes. Las medidas de control, al parecer, sólo habían logrado acelerar el proceso y la ciudad llegaba, en 4 años al 80 % de la población considerada como meta final.

El primer Censo realizado después de la guerra, en 1959 señaló una población de 5.04 millones de habitantes dentro de los límites administrativos fijados. La cifra, sin embargo, dejaba de ser significativa ya que en 1960 las autoridades debieron rendirse a la evidencia de que las áreas sub-urbanas exteriores formaban, ya de hecho, parte de la ciudad de Moscú.

La explicación puede encontrarse en el hecho de que la prohibición de instalación industrial dentro de los límites metropolitanos, incentivó, por razones de localización del consumo, la instalación de industrias y poblaciones en ciudades y pueblos periféricos que terminaron por anexarse a la capital.

El cinturón urbano había perdido todo significado y el Gran Moscú debió agregar otro millón de personas a las cifras del Censo.

El área metropolitana de Moscú, con un radio de 65 kms. albergaba en 1970 una población superior a los 9.0 millones de habitantes. La ciudad que no debía crecer, ha triplicado su población y aunque los cálculos pueden no ser muy exactos ha más que triplicado su área construida.

### Conclusión y moraleja

La moraleja es en ambos casos la misma. Las autoridades debieron rendirse a la evidencia de que las ciudades no se detienen por decreto, que los problemas provocados fueron muy serios y que una razonable previsión y un desarrollo físico planificado habrían dado mejores resultados.

Con el conocimiento de las dos experiencias anteriores y otras que no es necesario consignar, no tuvimos dudas de que el decreto congelatorio chileno tendría una aplicación transitoria ya que era evidente que provocaría serios trastornos a las áreas económicamente fuertes que son al mismo tiempo las de mayor aporte migratorio.

### Desarrollo urbano y población.

La población chilena es fundamentalmente urbana. En 1970, fecha el último Censo, 7.2 de cada 10 chilenos vivían en ciudades de más de 5.000 habitantes. Considerando el incremento sostenido de la tasa de urbanización es posible estimar una población urbana mínima de 9.0 millones de habitantes para 1980 y 13.5 millones de habitantes para el año 2.000. Esta última cifra prácticamente duplica los 7.0 millones de habitantes urbanos de 1970 (\*).

La magnitud de la tarea que el país deberá enfrentar, en el marco de la escasez de recursos, equivale entonces, a duplicar todo el patrimonio físico de la ciudades existentes en el breve lapso de los próximos veinte años, a lo

primer lugar a las áreas metropolitanas y especialmente a Santiago que representa un mercado potencial más extenso y favorable al inversionista.

Dentro del área metropolitana, resulta también evidente que la "libre" dirección del mercado se dirigirá de preferencia hacia el cuadrante oriente y los faldeos cordilleranos afectando en primer lugar los sectores de mayor valor paisajístico que hasta ahora habían sido tenazmente defendidos.

En forma más general, el mercado libre de la tierra se asimilará al mismo patrón que ha llevado al país a un proceso de concentración de sus actividades económicas en virtud del estímulo de los "factores de aglomeración" en contraposición a los "factores de dispersión" y más especialmente por las ventajas derivadas del juego de economías externas que pueden definirse como el aumento de ventajas que ejerce sobre una actividad, (en este caso el negocio de expansión de la ciudad), el "ambiente económico" y el marco general de relaciones que él representa.

La consecuencia será obviamente una aceleración del proceso de expansión urbana en las áreas más favorecidas por el "ambiente económico", y un mayor impulso a la concentración, al proceso migratorio y al desequilibrio regional.

Parece evidente que el propósito final es el extender la política de libre mercado a todas las manifestaciones económicas, terminando específicamente con una serie de contradicciones que parecían perdurar hasta la fecha.

Lo que en todo caso resulta abiertamente discutible es la aplicación ortodoxa de la economía de mercado al proceso de desarrollo urbano. Si hay una materia en la que parece no haber discrepancias ideológicas entre los países de economía de mercado y los de economía dirigida, es justamente en la necesidad de encausar y dirigir el proceso de expansión urbana. Existen naturalmente matices en el enfoque entre una y otra aproximación, pero en lo fundamental no se discute la necesidad de desarrollo planificado y de control del uso de la tierra en beneficio del bien común.

### El mito de la detención del crecimiento urbano.

No son muchos los antecedentes históricos de que se haya pretendido poner atajo al crecimiento metropolitano. Posiblemente los dos más significativos de nuestro tiempo sean el caso de Gran Bretaña bajo el gobierno conservador entre 1951 y 1962 y el caso específico de Moscú a partir de 1932.

A poco de ascender al poder en 1951, tras un largo período de intervención estatal llevado a cabo por el partido laborista, el partido conservador británico anunció la devolución de la industria nacionalizada y la supresión de las oficinas regionales coordinadoras de planificación, abogando por el retorno absoluto al campo de la economía de mercado.

Desde el primer momento el gobierno dejó claramente establecido que no iba a favorecer en ningún modo la expansión urbana que debía ser reemplazada por políticas de remodelación interna, y que, dado que la tasa de crecimiento global de la población había descendido fuertemente se iba a estimular la política de establecer "cinturones verdes" alrededor de las grandes ciudades

### ¿POLITICA DE DESARROLLO URBANO?

A veces no resulta posible compartir o siquiera comprender la lógica de determinadas medidas que se adoptan o se anuncian en relación con el uso del suelo y el destino de nuestras ciudades, sobre todo cuando tales medidas, tomadas con escaso margen de tiempo resultan absolutas y fundamentalmente contradictorias. No se trata en este caso de decisiones que afectan a materias accesorias o de poca monta sino de verdaderos "saltos mortales" sobre aspectos básicos del problema.

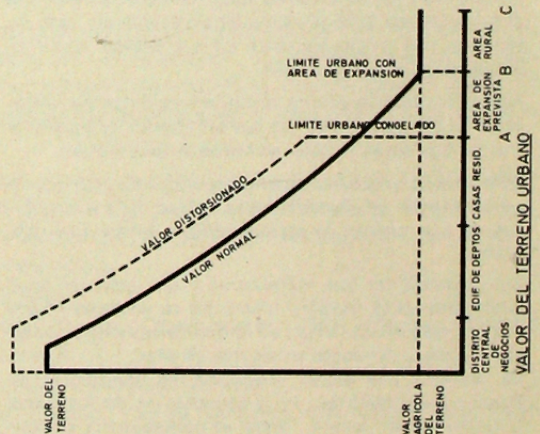
Todo ello no puede interpretarse, sino como una grave desorientación sobre las medidas que pueden o debieran tomarse en relación al futuro de nuestras ciudades y a la necesidad de establecer una forma de crecimiento racional, ordenado, controlado y armónico.

### Santiago no debe crecer!

Durante los últimos años, por lo menos desde hace una década, hemos estado sometidos en forma casi subliminal a la noción de que "la triste ciudad de Santiago" ha crecido desordenadamente, que la expansión urbana ha restado al país algunos miles de hectáreas del mejor terreno agrícola, que la densidad es demasiado baja y que la infraestructura de servicio aparece desaprovechada.

Como resultado de ello se llegó a la dictación de un decreto de congelación de los límites urbanos que entregaba, en la práctica, el control del desarrollo urbano al Ministerio de Agricultura, con el argumento, aparentemente inobjetable, de defender y aún de recuperar terrenos agrícolas de alta calidad.

El efecto inmediato de esta medida fue la rápida y entusiasta labor de revisión y reducción de límites urbanos realizada por el Servicio Agrícola Ganadero, sin consideración a ninguna otra clase de argumentos que no fuera la preservación de tierras agrícolas. El crecimiento acelerado de la población urbana, el proceso migratorio, las necesidades de expansión, la existencia de planes cooperativos de vivienda, la imposibilidad económica de renovación interna a gran escala, etc., debieron dejar paso a



la restricción absoluta de la expansión urbana. Digamos de paso que no se llegó a implementar ningún tipo efectivo de medidas destinadas a renovar las áreas interiores o a intensificar el uso del suelo como alternativas a la detención del proceso de expansión. No han transcurrido dos años, sin embargo, del decreto congelatorio cuando se anuncia por el Sr. Subsecretario de Vivienda y Urbanismo, que se encuentra en estudio, Santiago. Desde otros ámbitos oficiales se proclama la necesidad de que el proceso de desarrollo urbano "se privatice" y quede incorporado al libre juego de la economía de mercado, a la "mano invisible" que rige las relaciones entre la oferta y la demanda.

Entre las razones que se aducen como justificación de este cambio de postura y de criterio, se encuentra "el alza desmedida de los valores de la tierra urbana y la especulación con terrenos susceptibles de desarrollo" (\*). En estas condiciones la libre empresa presiona para la apertura del mercado que aparece cerrado por la propia acción del Ministerio de Vivienda y Urbanismo a través del decreto de congelación.

La verdad es que aún con la mejor voluntad resulta difícil explicarse equivocaciones de tan grueso calibre por parte de organismos o equipos técnicos o los que se debe suponer especialistas en la materia.

¿No consideró el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo que la restricción de la oferta provocaría un alza de valores en el área congelada y una baja consecuente en las zonas periféricas excluidas del avance urbano? ¿No es ésta una premisa de la política de mercado?

Por lo pronto resta una duda lógica. ¿Es efectivo que se haya producido un alza generalizada del valor del suelo? Hasta donde es posible contestar este interrogante sin un estudio específico, los indicios son que el alza afecta principalmente al sector oriente de la ciudad, donde la distorsión de la pirámide de precios, por el mayor poder económico del mercado consumidor, es considerable. En el área central, sin embargo, a diez cuadras de la Plaza de Armas los valores continúan deprimidos, lo que es un índice del poco interés de la empresa privada por remodelación central, que carece de mercado efectivo.

### ¿Supresión de límites urbanos?

En un sistema "normal" de desarrollo urbano, sin "cáctros" artificiales o reglamentarios, las ciudades fijan límites temporales, a mediano y largo plazo con provisión de áreas de expansión que permiten mantener un stock de oferta diversificada para la inevitable expansión urbana, manteniendo al mismo tiempo un control racional y flexible, sobre el proceso global.

La medida que de acuerdo a la escasa información disponible estaría en este momento en discusión, tendería a eliminar todo control sobre el proceso de expansión al suprimir los límites urbanos, aceptándose en consecuencia como principio que las ciudades deben crecer libremente, en la dirección y en la extensión que el interés particular determina, en razón de su propio beneficio económico.

Resulta evidente que de adoptarse una media de este tipo, insólita hasta para el mundo capitalista, afectará en

(\*) El *mercurio* 5 y 21 de Agosto de 1978.

destinadas a la preservación de tierras agrícolas, a la protección de los lugares de sobresaliente belleza natural y finalmente a la recreación y esparcimiento. Sin embargo, quedaba claro en una famosa Circular de 1955, que "aunque tales áreas no fueran particularmente verdes ni particularmente atractivas, su objetivo fundamental era detener y controlar el proceso de expansión urbana".\*

El resultado inmediato fue una serie de conflictos entre las grandes conurbaciones con necesidades de expansión y los condados rurales inmediatos, ya que la baja de la tasa de crecimiento global no afectó en modo alguno el proceso migratorio interno ni el crecimiento de la población urbana. Sucesivos intentos de creación de ciudades satélites para absorber el crecimiento de Birmingham y Manchester fueron rechazados sobre la base de "preservación de tierras agrícolas" de acuerdo al informe Barlow de 1942.

En la discusión general sobre ambos casos, se logró dejar en claro por los opositores al sistema que el valor de la tierra agrícola cuestionada "era substancialmente bajo en relación a los costos adicionales de la renovación interna en base a la elevación de los índices densitarios y que los costos reales de la densificación superaban grandemente a los de la expansión" (\*\*).

Hacia fines de la década del 50 la situación de las ciudades se había hecho desesperada. Las posibilidades de renovación interna llegaban a su fin y el desarrollo económico general se veía reflejando en una alza substancial de la tasa de crecimiento de la población.

En 1961, el Gobierno se vio definitivamente derrotado por la implacable realidad y debió aceptar la fórmula laborista de expansión de ciudades manteniendo el principio de los "cinturones verdes" con fines de preservación y recreación.

La política proteccionista para las áreas de sobresaliente belleza natural, parques forestales y reservas naturales ha llegado a cubrir el 40% del territorio. Para los ingleses, la lección ha sido provechosa ya que cualquiera que sea el régimen político de turno, la tierra es el primero y más escaso de los recursos naturales, y el único que no es renovable ni recuperable, de tal modo que su uso racional compete e interesa a toda la comunidad.

### Moscú no debe crecer

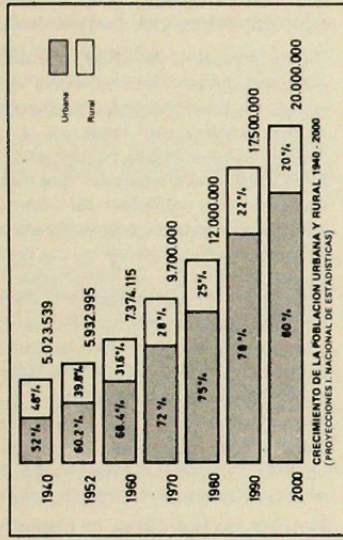
Hacia 1930 los problemas de vivienda y de transporte de Moscú habían alcanzado un nivel particularmente crítico y en esas circunstancias el gobierno se declaró contrario al crecimiento de las grandes ciudades, por considerarlas incompatibles con las metas de desarrollo económico. Es así como en 1932 se inició una política de restricción de la localización industrial en las ciudades de Moscú y Leningrado.

En 1935 el Plan de Reconstrucción de la ciudad estableció, por primera vez en la historia contemporánea, como objetivo fundamental, el propósito de detener el crecimiento de la ciudad.

Para la consecución de tal objetivo se estableció un límite administrativo que la ciudad no debía sobrepasar y se arbitraron las medidas de control del movimiento

(\*) Hall, Peter: "Urban and Regional Planning" Penguin, Inglaterra, 1975.

que debe sumarse a la necesidad de renovación substancial de vastas áreas urbanas en grave estado de deterioro no recuperable, y por último a la necesidad de reducir substancialmente el déficit acumulado de vivienda. Todo ello sin contar el problema de los 2 ó 3 millones de habitantes rurales calculados al año 2.000.



El panorama es tanto más grave si se advierte que el incremento de población no se repartirá homogéneamente, sino que seguirá el patrón histórico ya conocido para concentrarse principalmente en las ciudades mayores y en las áreas metropolitanas.

La posibilidad de estimular el crecimiento de ciudades secundarias sólo lograría, en el hipotético caso en que pudiera realizarse, agravar considerablemente las condiciones actuales de los centros menores. Cálculos de proyecciones de población hacia 1980 establecen que lo menos el 94% del incremento será asimilado por las ciudades existentes.

De esto puede deducirse que la totalidad del sistema urbano chileno se verá presionado extraordinariamente, sin necesidad de recurrir a "desviar" corrientes migratorias desde las áreas metropolitanas.

En este proceso de multiplicación Santiago debe llegar, según cálculos del INE a un mínimo de 6.5 millones de habitantes en el año 2.000 lo que significa más que duplicar su población de 1970.

Concepción y Valparaíso deberán llegar a 1.0 y 0.8 millones respectivamente, lo que también significa duplicar la población de 1970. El número de ciudades de más de 100.000 habitantes habrá pasado de 2 a 13 y el de ciudades de más de 50.000 habitantes, de 9 a 18. Finalmente, el número de ciudades de más de 5.000 habitantes habrá llegado de 106 a más de 300.

Resulta difícil imaginar que un incremento tan considerable de población pudiera ser absorbido sin un aumento substancial y consecuente de las áreas urbanas.

Más difícil resulta todavía imaginar que pudiera ser el resultado de la libre orientación del mercado de la tierra y que el destino urbano de millones de chilenos pudiera estar determinado por el negocio de la expansión urbana y la especulación con la tierra.

(\*) Según cálculos I.N.E., CONARA, MINVU.