

Iniciativas sobre Desarrollo Urbano enunciadas por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Chile)

Juan Parrochia Beguin

Filiación

Académico en el Departamento de Urbanismo de la F.A.U. (1979).

Resumen

El autor expone su parecer, en 1979, en materias de: el suelo y su valor, la ciudad, la infraestructura urbana y el desgaste de las instalaciones, la situación de la extensión urbana en Chile, y las perspectivas futuras, al momento de comunicarse las iniciativas sobre Desarrollo Urbano por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo en ese mismo año.

Palabras clave

Política de Desarrollo Urbano 1979 – Chile, Juan Parrochia Beguin, MINVU – Chile.

Abstract

The author gives his point of view, in 1979, on the themes of: land and its value, the city, urban infrastructure and depreciation, the situation of urban extension in Chile, and future perspectives. This relates to the moment of communication, by the Chilean Ministry of Housing and Urbanism, of its Urban Development Initiatives in that year.

Key words

Urban Development Policy 1979, Juan Parrochia Beguin, MINVU – Chile.

Sumario

- A.- El suelo y su valor
- B.- La Ciudad
- C.- Infraestructura urbana y desgaste de las instalaciones
- D.- Situación de la extensión urbana en Chile
- E.- Perspectivas futuras

A.-El suelo y su valor

1.- Intrínsecamente, el suelo natural tiene un valor de acuerdo a su productividad agrícola, ganadera, forestal, etc.; en general dicho valor se da por Hás. y es relativamente bajo variando levemente de acuerdo a su accesibilidad y la cercanía de los mercados de consumos.

2.- Por razones de concentración humana el suelo natural es una de las materias primas que sirve de sustentación a la urbanización. O sea, es un insumo del Suelo Urbano. El Suelo Urbano neto tiene valores altos que se dan por m².

3.- El suelo natural y el suelo urbano son dos bienes absolutamente diferentes y no pueden ser transados en un mismo mercado.

a) El suelo natural no tiene ninguna defensa posible en un mercado común por corresponder a economías diferentes.

b) El suelo urbano contiene muchos aspectos invisibles a simple vista: geología, napas subterráneas, resistencia, instalaciones, equipamientos, planificación futura, etc., que el público en general lo asemeja al suelo natural y viceversa, lo que induce a error incluso a los expertos.

c) Dado su gran valor, el suelo urbano puede dejarse eriazado y conservarse así en espera de mejores precios lo que deriva en la especulación.

4.- Los costos de urbanización directa siempre han corrido en Chile por cargo del promotor de los suelos urbanos, los que sin embargo siempre son traspasados al comprador final, y por lo tanto a la vivienda.

5.- Los costos de urbanización indirecta, que son gastos permanentes y a la larga muy altos, son cargados por el Estado o por el Municipio. En estos gastos se incluye la iluminación, el aseo, la mantención de las áreas verdes, la policía, la educación, el abastecimiento, los equipamientos comunitarios, los accesos, las obras matrices y de captación de agua, los colectores de aguas servidas, señalización, etc.

Estos gastos indudablemente son traspasados también al habitante y a su vivienda a través de los impuestos y contribuciones.

6.- Los costos de administración de una ciudad, o sea los últimos mencionados, son muy altos y crecen, por cada habitante, en proporción a la extensión, discontinuidad y baja densidad de la ciudad.

7.- Toda economía momentánea en la adquisición de un suelo será perdida varias veces en la administración de ese suelo en el futuro.

9.- El suelo natural, que es el casco de la urbanización y posteriormente de la vivienda, no tiene un valor superior al 1% de la inversión total final. La mayor parte de los suelos urbanos y marginales urbanos tienen un valor fundamentalmente especulativo.

Donde el suelo urbano no tiene expectativas especulativas su precio puede bajar a menos de su costo de urbanización.

10.- El suelo agrícola en Chile es escaso y sólo disponemos de 1/5 de Há. por habitante en 1979. Es cierto que teóricamente es posible aumentar la productividad de esos suelos en más de 100 veces, pero para ello es necesario invertir cien veces más capitales, los que no disponemos.

11.- El suelo agrícola es destruido por ocupación directa de una urbanización sobre él, pero también por proximidad a una urbanización hasta distancias de 4 Km o más. Depende de la forma del crecimiento urbano el que esta destrucción sea más o menos extensa. La dispersión de islas urbanas es la más destructiva de todas.

12.- Mientras menos sea la destrucción del suelo agrícola más posibilidad se da a las nuevas generaciones para encontrar mejores soluciones de producción de alimentos, conservación de la naturaleza y mejor ubicación de los centros poblados, dado que lo ya perdido será imposible de ser recuperado.

B.- La Ciudad

1.- Desde el decenio del 50-60 tanto el Presidente Ibáñez como el Presidente Alessandri orientaron el crecimiento de Santiago en forma regional. El Plan Regional del Intercomunal de Santiago presentaba una fórmula trifásica de crecimiento que debía mantenerse en equilibrio: Remodelación, extensión y satelización. Por desgracia salvo algunos pequeños ejemplos de Remodelación, la ciudad de Santiago sólo ha crecido en extensión en los últimos 20 años, llegándose a una crisis que hubiese sido superada al cumplirse el Plan establecido originalmente.

2.- Hasta 1960 la ciudad de Santiago crecía libremente. Ocupando realmente solo un área de alrededor de 20.000 Há., había destruido una cantidad similar de Há. por su dispersión arbitraria en miles de urbanizaciones inconexas.

3.- El Plan Intercomunal contempló crecer por relleno en este territorio agrícola ya destrozado y en la misma área ubicar más del doble de habitantes. Esos es a lo que estamos llegando en 1979.

4.- Nunca ha existido en Chile un límite urbano rígido. Sólo existió la fijación de normas para controlar al crecimiento horizontal. Ello queda demostrado por los cientos de decretos modificatorios de límites urbanos habidos en los últimos 20 años.

5.- La ciudad dispersa hace imposible la participación de la comunidad en objetivos importantes y anula el sentimiento "ciudadano" en sus componentes.

6.- En el caso de Santiago, desde principios de siglo hasta 1952 la ciudad ha crecido sin control, ni orientación y a eso se debe la mal formación de los barrios que rodean el área central con inmensos gastos de operación y administración y una muy baja eficiencia. Basta recordar los sistemas de agua potable y alcantarillado de Providencia y Las Condes, de San Miguel y Cisternas, de Quinta Normal y Pudahuel.

7.- La ocupación de los suelos agrícolas más allá del Canal San Carlos al oriente, han traído la inundación cada vez más recuente de los barrios altos. La ocupación de los faldeos de la Cordillera y del Cajón del Mapocho hará insoluble este problema si no se construyen varios nuevos canales colectores y toda una inmensa red de aguas lluvias de gran costo.

8.- La contaminación de las aguas del río Mapocho y del zanjón de la Aguada son en este momento muy graves. Todo desarrollo urbano hacia el oriente vendrá a complicar aún más este problema si no se establece una clara política de construcción de plantas de tratamientos de aguas servidas. (Debemos recordar que hay varias Plantas de Agua Potable en el río Mapocho entre la Portada y Tabancura).

9.- Frente a cualquier requerimiento de la economía urbana nunca tendrán posibilidad de tener éxito los problemas de la economía agrícola. El actual entorno de Santiago lo muestra en sus suelos abandonados, saqueados e improductivos.

10.- No existe el crecimiento libre de las ciudades como sinónimo de óptimo. Ningún organismo vivo puede crecer libremente y subsistir. Ningún social crece libremente para lograr su perfección.

En la naturaleza un sinnúmero de factores van dirigiendo el crecimiento orgánico. En las instituciones sociales se establecen normas y controles para un adecuado desarrollo.

Una sola ley no puede ser la base del crecimiento sin caer en la formación de monstruos orgánicos o sociales de funestas consecuencias.

C.- Infraestructura urbana y desgaste de las instalaciones

1.- Las instalaciones de los servicios de una ciudad no son eternas. Según su material de construcción: fierro fundido, hormigón, acero, etc. Pueden durar de 100 a 30 años, siendo imprescindible reconstruirlos una vez pasado este tiempo. Esto es válido para calzadas, aceras, colectores, matrices, etc.

2.- Es sabido que la red de gas de Santiago tiene grandes pérdidas por filtraciones debido a los temblores y el tránsito vehicular. También es conocido el hecho que más o menos el 50% del agua potable que se impulsa en las matrices se pierde en las cañerías.

3.- Cuando se remodela un sector urbano antiguo es necesario reforzar algunos servicios y ello se aprovecha para reponer las instalaciones antiguas.

Cuando se extiende la ciudad de todas maneras debe reponerse las instalaciones antiguas y reforzarlas porque ellas recibirán indirectamente el incremento de la población, y a la vez construir nuevas redes completas para acceder a los nuevos lugares urbanizados, duplicándose los costos.

4.- Algo similar sucede con todos los otros equipamientos y servicios urbanos: policía, movilización colectiva, educación, salud, etc., lográndose la ineficiencia de ellos y debiendo aumentar dotaciones y construcciones más allá de lo conveniente y económico. Todo ello recaerá en el habitante y por lo tanto en el real costo de la vivienda.

5.- Las instalaciones de los servicios (agua potable, energía, alcantarillados, gas, etc.) tienen una optimización en su extensión, más allá de esos límites el costo de los alargamientos suben a valores absolutamente antieconómicos, y los gastos en el transporte son muy significativos.

6.- En Santiago hemos visto numerosos casos de crecimiento, urbanizando solo a medias, suelos agrícolas en Pudahuel, Conchalí, La Granja, etc. Estos sub-estándar de urbanización crean tugurios inaceptables disfrazados de "Ciudad Jardín", "Barrios Residenciales" a los cuales se les agrega hermosos y ensoñadores nombres.

Ellos no disminuyeron los costos de las viviendas dado que sus precios fueron tan altos como si hubiesen tenido urbanización completa, (en beneficio de los promotores), y han traído insolubles problemas al Gobierno central y local desde su formación.

7.- La extensión, no coordinada con una real remodelación simultánea de las áreas centrales, acarrea un deterioro fulminante de estas últimas, con todas las pérdidas para los privados y el Estado en sus inversiones en dichas áreas.

D.- Situación de la extensión urbana en Chile

1.- Históricamente las ciudades de Chile han crecido sin mayores controles salvo los principios que rigieron sus fundaciones. Esta situación no produjo problema hasta principio del siglo XX, dada la poca densidad y cantidad de población, y dada la economía de subsistencia y fundamentalmente agrícola que imperaba en el país.

2.- Desde los años 1920-1930, Santiago inicia un crecimiento diferente, de tipo metropolitano. Aparecen los talleres y la industria, y los servicios se desarrollan fuertemente. Se inicia una fase de migración en los campos y la población se concentra en las ciudades más dinámicas.

3. Hasta el año 1958 Santiago crece "libremente" hacia cualquier lado y en cualquier forma de acuerdo a los intereses de cada cual o de cada grupo.

4.- Esta situación hace crisis en 1953, año en el cual el territorio agrícola destruido en Santiago duplica el realmente ocupado. El Presidente Ibáñez y el Presidente Alessandri establecen la planificación metropolitana y la planificación regional para estructurar el desarrollo de las grandes ciudades y controlar su crecimiento.

5.- Se fija un procedimiento de crecimiento simultáneo: de formación de satélites en la microregión, de extensión por relleno de suelos urbanos y de remodelación y recuperación de áreas deterioradas y poco densas. La administración de este padrón

se entrega al Ministerio de Obras Públicas y posteriormente esta responsabilidad pasa al Ministerio de la Vivienda.

6.- A pesar de que más del 50% de la Vivienda es ejecutada por el Estado en los últimos 20 años, el Ministerio de la Vivienda no lleva a cabo el Plan aprobado por los gobiernos sucesivos y la situación deriva en este momento en que el crecimiento se ha desarrollado asimétricamente en solo un aspecto. De ello derivan grandes inversiones para el Estado y los Municipios y los habitantes se ven fuertemente perjudicados.

7.- En las normas de control fijada por el Plan Intercomunal es el Estado el que actúa de Juez entre los intereses de los viviendistas (privados y públicos), con metas a corto plazo y altos beneficios inmediatos, y los intereses de la Nación, a mediano y largo plazo, sin beneficios económicos inmediatos pero trascendentes para la supervivencia y seguridad de las nuevas generaciones.

8.- La solución de un problema no puede estar en hacerlo aún más agudo.

9.- La ciudad de Cartagena es uno de los muchos casos en Chile en que nunca se ha considerado un límite urbano, ni siquiera moderador, debido en gran parte porque ella está rodeada de suelo no agrícola de mala calidad.

En los últimos 20 años en esa ciudad se ha perdido el centro por deterioro y las poblaciones y campamentos han destruido todo el paisaje, desde la Playa Grande, el Valle de San Sebastián y los cerros inmediatos.

Se ofrecen loteos tentadores a bajo precio, que terminan finalmente en "callampas" sub-urbanizadas, sin agua, sin eliminación de aguas servidas, sin pavimento, sin equipamiento, sin paisaje y totalmente contaminadas. Así, en sólo 20 años ha sido destruido una de los más hermosos balnearios de la zona central. Los suelos ciertamente han bajado de precio, pero aun así son muy caros para lo que allí se obtiene.

10. El sistema del supuesto "crecimiento natural" trae consigo, además de los altos costos que se traspasan al Estado, un grave problema de radical segregación económica-social prácticamente insuperable, de lo cual derivan a corto plazo, insolubles problemas políticos. Santiago es un fiel ejemplo de esta situación.

E.- Perspectivas futuras

1.- A cortísimo plazo, la política de desarrollo que hará la extensión urbana, repercutirá en una oferta de loteos y urbanizaciones para todos los grupos económicos. Aparecerán ofertas para los habitantes acomodados y también para la clase media y la clase baja.

2.- Esta oferta durará un plazo muy breve y será hecha por parte de los promotores que ya disponen de grandes extensiones de suelo agrícola, no urbano, adquiridas de antemano a muy bajo costo.

- 3.- Rápidamente los adquirentes se desalentarán por los costos indirectos de transporte, la sub-urbanización, el abandono, las falsas promesas y la imposibilidad de lograr el sueño que se les pintó.
- 4.- Los suelos no bajarán de precio. Posiblemente bajen algo los mayores precios especulativos.
- 5.- Aumentarán las ganancias de los promotores.
- 6.- Aumentarán los costos de administración del Estado, de los Municipios y de los habitantes.
- 7.- Las áreas urbanas actuales quedarán más abandonadas y con menores servicios.
- 8.- A mediano plazo la política de "Crecimiento Natural" será modificada, por las mismas autoridades y los mismos economistas, volviendo al crecimiento controlado y orientado por el Estado, dado el gran daño que de ello habrá derivado. Este fenómeno se puede apreciar en muchos países del mundo gobernados por las más variadas ideologías políticas.
- 9.- Pero los daños causados serán irreversibles.
10. Una ocupación de sólo 5.000 has en los próximos años destruirá la totalidad del Valle agrícola del Maipo-Mapocho, si esta se implanta en forma libre y errática de acuerdo sólo a los intereses de los propietarios y promotores.

J.P.B.
Santiago, 27de marzo de 1979.

Fte.: Copia en Archivo del Departamento de Urbanismo de la F.A.U. de la Universidad de Chile.