

Extensión urbana y mercado

Salvador Valdés P.

Arquitecto, Santa Lucía 150 Piso 3, Santiago, Chile.

RESUMEN: Se presenta en este artículo un conjunto de ideas y reflexiones del autor sobre el problema de la expansión urbana de Santiago, con un análisis de las consecuencias de esta expansión. Además se incluye dentro de este trabajo un análisis de quién asume el costo de estas consecuencias, entregando una proposición de solución a la situación actual.

I. INTRODUCCIÓN

Cada año, 1.000 hás. de potreros cercanos a Santiago se convierten en 10 millones de m² urbanizados. Para imaginar esta magnitud, basta pensar que ella es similar al área comprendida entre Vicuña Mackenna y Pedro de Valdivia, desde Avda. Grecia por el Sur hasta el Cerro San Cristóbal por el Norte. Las consecuencias de este enorme crecimiento en extensión son conocidas, diversas y graves. Haremos una síntesis de ellas, antes de reflexionar sobre sus causas y posibles soluciones.

En lo social, uno de los peores efectos lo constituye la mala calidad de vida de la población que ocupa estas áreas. Ello se produce, por una parte, debido a la carencia de equipamiento para la educación, la salud, el comercio, la cultura y la vida social, ya que las nuevas extensiones se construyen casi sólo con viviendas. Y por otra parte, debido al aislamiento y la segregación social que padecen los habitantes de la mayoría de las extensiones urbanas, que carecen de automóvil y de teléfono.

En lo económico, se puede distinguir consecuencias para el erario público, para el patrimonio de los pobladores, y para la economía de toda la sociedad.

En cuanto al erario público, que soporta las inversiones en infraestructura y en operación de una ciudad, conviene considerar que ellas están, en buena parte, en relación directa con la extensión de ésta. Así, los gastos en vialidad, sistemas de transporte, semáforos, vigilancia policial, etc., son mucho mayores en una ciudad extendida y de baja densidad, que en una urbe más concentrada y de densidad media o alta.

En cuanto a la economía doméstica de los pobladores, la mayor extensión urbana repercute en desmesurados gastos de movilización, en precios más caros de los artículos que compran en las cercanías de sus viviendas, y en un alto consumo de tiempo libre que deben dedicar a transportarse.

En cuanto a la economía de toda la sociedad, se producen consecuencias también gravísimas. Los barrios antiguos de la ciudad se despueblan y se deterioran, quedando sub-utilizadas enormes inversiones en infraestructura y en equipamiento; la contaminación atmosférica se incrementa a causa del mayor uso de movilización y del polvo que se levanta en las calles de tierra; grandes terrenos, como bolsones rodeados de población, quedan sin ninguna utilidad, ni agrícola ni urbana.

Frente a estos hechos, se podrían citar las ventajas de evitar una densificación excesiva, con los costos y perjuicios que ella a su vez produce. Sin embargo, ningún sector de Santiago presenta la posibilidad de caer en ese otro extremo, por lo cual es preciso descartar esta consideración.

II. ¿POR QUE SANTIAGO SE EXTIENDE EN TAN ENORMES MAGNITUDES Y CON TAN NEFASTAS CONSECUENCIAS?

Se ha dado como respuesta que la causa es el D.L. 420 de 1979, que declaró área de "expansión urbana" de Santiago a una superficie de 62.000 há.s., equivalente a un 160% del área urbana a esa fecha. Con ello, Santiago quedó con 102.000 há.s. urbanas, cuyo límite Sur es el Río Maipo, superficie mayor que la ocupada por varias capitales europeas en conjunto. Indudablemente, esa legislación ha permitido el explosivo crecimiento de nuestra capital, pero creemos que la causa de fondo, la verdadera causa de la extensión gigantesca de Santiago, reside en una distorsión también gigantesca del mercado del suelo. Distorsión producida por el Estado a través de la acción de Ministerios y Municipios.

Para explicar este proceso debemos hacer previamente algunas precisiones.

El costo directo de urbanizar 1.000 há.s. al año lo soportan los dueños y promotores de estas urbanizaciones, que son el SERVIU y las empresas privadas dedicadas a este tipo de actividades. Pero existen otros componentes del verdadero costo de extender la ciudad, que no es soportado por dichos urbanizadores, sino por el Estado. Nos referimos a la "Macro-Infraestructura", al "Equipamiento" y a la "Operación".

Por "Macro-infraestructura" entenderemos aquí aquellas grandes obras de vialidad que se hacen indispensables cuando las poblaciones periféricas de un mismo sector llegan a ser numerosas. Ejemplo: doble vía en Vicuña Mackenna hasta la Florida; puente de La Dehesa; línea 3 del Metro, etc.

Por "Equipamiento" designaremos los edificios necesarios para albergar servicios a la población, y específicamente aquellos que no se autofinancian, como Escuelas, Postas de Salud, Retenes de Carabineros, Cuarteles de Bomberos, Oficinas de Municipios, Correos, etc.

Por "Costos de Operación" entenderemos los correspondientes a aquellos servicios permanentes al de las poblaciones, cuya magnitud está en relación directa con la extensión de las mismas: alumbrado público, recolección de basuras, vigilancia policial.

Los componentes de costo recién descritos tienen un elemento en común: son costos que comienzan a generarse una vez que el constructor o el SERVIU han entregado la población - compuesta generalmente de sólo viviendas- a sus usuarios o nuevos propietarios.

Ahora bien; cuando el SERVIU o las empresas privadas deciden construir una población, uno de sus objetivos prioritarios es ofrecer viviendas a muy bajo precio, objetivo naturalmente lícito y conveniente. En esta búsqueda de reducir costos, se incluye uno de sus principales insumos: el suelo y su urbanización. Frente a alternativas de ubicación que tienen precios de suelo muy diferentes dichos promotores optan por las más baratas. Así, preferirán los potreros de la periferia, 0,3 o 0,4 UF el m² de suelo, más otro tanto que deberán agregarle por urbanización, antes que el suelo ya urbanizado y más central, a 3 o 4 UF el m².

Pero la realidad es que el mayor precio de estos últimos terrenos se debe, principalmente, a que en dicho precio están incorporados los componentes de costo a que nos referimos anteriormente. Ya cuentan con la macro-infraestructura, poseen el equipamiento, y su costo de operación es notoriamente más bajo que el de la periferia.

En otras palabras, si SERVIU y las empresas privadas construyeran poblaciones en terrenos más centrales y ya urbanizados, tendrían que pagar ellos, y desde la partida, los ya referidos componentes del costo, encareciendo en consecuencia sus viviendas. En cambio, si hacen las poblaciones sobre los potreros de la periferia, dichos componentes de costo los pagará después el Estado.

III. ¿COMO LOS PAGARA?

A través del Ministerio de Obras Públicas invertirá en macro-infraestructura; el Ministerio de Educación o el Municipio financiará las Escuelas; el de Salud las Postas; el de Defensa los Retenes de Carabineros; otras entidades invertirán en Iglesias y en Cuarteles de Bomberos; el Municipio cubrirá

el mayor costo del alumbrado público y de la recolección de basuras; el Ministerio de Defensa asumirá el costo de dar vigilancia policial a cientos de kilómetros de nuevas calles., etc.

Todo lo anterior se puede resumir en una frase: el Estado otorga una subvención especial a quienes urbanizan potreros. Nadie conoce el monto de esta subvención, pero los expertos están de acuerdo en que se trata de valores de enorme magnitud.

Esta subvención, no identificada ni evaluada, pero absolutamente real, es la que distorsiona el mercado del suelo, al privilegiar discriminadamente los proyectos que se basan en urbanizar potreros, en desmedro de aquellos que podrían desarrollarse en sectores ya urbanizados donde abundan sitios vacíos.

Un simplismo podría aconsejar prohibir la urbanización de potreros. Eso no constituiría solución de ninguna manera, porque atentaría contra una libertad básica, y porque la fuerza de la realidad económica terminaría por rebasar los diques de la restricción. Ya lo vimos en décadas pasadas, cuando el "límite urbano", aquella línea imaginaria que separaba los suelos urbanizables de los no urbanizables, se modificaba todos los años bajo la presión de diversos propietarios, encabezados por la CORVI.

La solución real pasa por un análisis y una consecuente definición de Política Urbana. El análisis consistirá en evaluar seriamente estos costos que subvenciona el Estado. Deben identificarse, cuantificarse, y traerse a valor presente, tarea que no dudamos reportará importantes sorpresas.

Conocida la magnitud, podría fijarse una nueva Política Urbana, la cual deberá equilibrar muy sabiamente dos tipos de medidas, a saber:

- Por una parte, deberán reemplazarse algunas de las referidas subvenciones, por exigencias sobre los urbanizadores de la periferia, las cuales podrían cumplirse mediante determinadas obras de cargo de éstos y/o mediante aportes proporcionales para un fondo destinado a financiar aquellas obras que el Estado ya no subvencione.
- Por otra parte, aquellas subvenciones que el Estado decidiera seguir otorgando, deberían manejarse mediante un mecanismo tal, que se entregarán en igualdad de condiciones a los proyectos de la periferia y a los ubicados en sectores centrales que ya cuentan con infraestructura y equipamiento.

El resultado práctico de lo anterior sería que el mercado del suelo urbano funcionaría correctamente, ya que los precios de los potreros, más los costos directos de su propia urbanización, y más los costos de las nuevas exigencias impuestas, se confrontarían sanamente con los precios del suelo de los sectores centrales, reducidos en el valor de la subvención.

Los precios así determinados para el insumo suelo de los proyectos de construcción, no serían distorsionados, y sus diferencias estarían dadas por sus reales atributos y las preferencias de la demanda.

Un proceso de saneo del mercado del suelo como el descrito, constituye la base ineludible para racionalizar el crecimiento y para hacer posible la Remodelación Urbana. Con respecto a este último proceso, sabemos que a su vez necesitará otros ingredientes, algunos de ellos bastante complejos, pero serían todos inútiles si no se comienza por establecer el fundamento de saneo económico aquí esbozado. Lo cual es realmente urgente.