

TAMAÑOS, METAS Y REGULACIONES URBANAS*

Pablo Jordán

A partir de conceptos centrales planteados por Alan Evans en su trabajo “Limitaciones al crecimiento urbano ‘cinturones verdes’ y economía”, Pablo Jordán se refiere al significado económico que tienen la ciudad y su planificación, detallando aspectos de especial relieve en el caso de Santiago: si debe crecer o no, cómo debería hacerlo, en qué relación con los mercados inmobiliarios y la zonificación de usos de suelos, aspirando a qué densidades poblacionales, con qué niveles de regulación o desregulación y otros. Mediante una revisión crítica de las prácticas de planificación urbana tal como se dan en Chile, se cuestiona su capacidad de alcanzar satisfactoriamente los objetivos necesarios.

Las dificultades en la gestión de las inversiones, la aparición de nuevos agentes inversores, los desafíos para la competitividad de Santiago frente a otras urbes del continente y la indefinición de la ciudad que se desea, son otros tantos elementos de análisis desplegados aquí en una evaluación sucinta de la realidad planificatoria urbana del país.

PABLO JORDÁN. M. A. en Desarrollo Urbano y Vivienda por el Massachusetts Institute of Technology (MIT) y arquitecto por la Universidad Católica de Chile. Investigador del Centro de Estudios Públicos, es autor, entre otros textos especializados, de “La descentralización en la gestión de la vivienda social: Una propuesta”, *Estudios Públicos* N° 39, y “La descentralización: Un proceso en desarrollo”, en Felipe Larraín (editor), *Chile hacia el 2000* (Centro de Estudios Públicos, 1994).

* Comentario a la conferencia de Alan Evans, “Limitaciones al crecimiento urbano, ‘cinturones verdes’ y economía” (*Estudios Públicos*, 67). El comentario fue expuesto en el marco del seminario “Los efectos económicos de la regulación urbana”, llevado a cabo en el Centro de Estudios Públicos el 22 de octubre de 1996.

Estudios Públicos, 67 (invierno 1997).

A diferencia del profesor Evans y de su primer comentarista, Harald Beyer, mi comentario será el de un planificador urbano más que el de un economista. Por lo tanto, voy a estructurarlo básicamente sobre algunas lecciones extraídas del trabajo del profesor Evans y sobre sus relaciones en función de los desafíos que percibo como los más importantes que enfrenta el programa de desarrollo urbano de Santiago, nuestra principal área metropolitana hoy en día. Todo esto, por supuesto, en la esperanza de poder relacionar la exposición con los objetivos de modernización del sector.

En primer lugar, es claro que el profesor Evans nos presenta la ciudad como un objeto económico, enfoque tradicionalmente ausente en la planificación urbana en nuestro país. Es raro, por no decir inexistente, el plan de desarrollo urbano, llámese regional, interprovincial, metropolitano o local, que parta de ese entendido —no digo supuesto—, de que la ciudad es un objeto económico o, por lo menos, que se presente y plantee en relación a objetivos de desarrollo económico, social o socioeconómico. Es bueno haberlo escuchado, entonces, porque vuelve a traernos a colación el tema de los mercados, de las rentas, de los subsidios, de los costos, del costo social: conglomerado de conceptos que vienen todos de las ciencias económicas, y que de alguna manera buscan situarse en la discusión de la planificación urbana nacional.

¿Cuáles son los grandes temas de la planificación metropolitana en Chile? ¿Cuáles son los temas que nos ocupan, los que aparecen en la prensa, y en qué medida pueden relacionarse o no con lo que ha expuesto el profesor Evans?

En primer lugar, se discute si Santiago debe o no debe crecer, como si tuviéramos la capacidad de influir en ello. Es una gran discusión, y se relaciona, desde el punto de vista de las creencias urbanas, con la nunca terminada conversación acerca de los tamaños críticos de las ciudades. Tal vez lo que hace el profesor Evans, y que recoge muy bien Harald Beyer en su análisis, es buscar caminos a través de los cuales podamos empezar a decidir los tamaños óptimos de acuerdo a los precios: que los precios más bajos, los más convenientes, los más competitivos sean un indicador nuevo, fresco, que permita definir un poco más el tamaño ideal.

En mi opinión, el tamaño de una ciudad no es importante. Lo importante son las relaciones que se establecen dentro de esa ciudad, sean económicas, sociales, productivas o de servicios. En definitiva, tiene que ver con estándares de provisión de servicios, con infraestructura, con calidad de vida, con calidad de vida urbana y no necesariamente con el tamaño. Hay ciudades muy pequeñas y muy malas, y otras muy grandes y muy buenas.

Pero a nuestras autoridades, al parecer, sí les preocupa el tamaño y mucho.

Un segundo tema público que está en discusión es, en consecuencia, si debemos fijar la extensión y fijar por consiguiente metas a la densidad residencial de nuestros asentamientos urbanos y en particular del área metropolitana de Santiago. Esto tiene como consecuencia que quienes somos planificadores urbanos o desarrollistas de proyectos debemos enfrentar imposiciones en términos de densidad habitacional. Por ejemplo: al interior del límite definido en el plan metropolitano de Santiago la densidad propuesta es de 150 habitantes por hectárea. Densidad, debo decir, inédita en nuestra tradición urbana, que promedia a lo largo de todo nuestro territorio nacional aproximadamente entre 60 y 90 habitantes por hectárea. ¿Por qué Santiago va a tener 150? ¿Hay una racionalidad económica que nos permita decir que esto es mucho mejor que lo que hemos avizorado hasta ahora? Yo no he escuchado argumentos en ese sentido, y parece ser que los indicadores cotidianos de vida demuestran cosas en contrario.

Y un tercer tema, vinculado con los dos anteriores, tiene que ver con si se regula o no el desarrollo urbano. Las posiciones aquí son diversas. Hay desde los que dicen no regulemos nada hasta los que dicen regulémoslo todo. El principal punto de desencuentro se produce en el cómo regular. Porque aquí también hay implícitamente, en lo que se nos ha presentado, la posibilidad de introducir elementos de regulación relacionados con precios y costos y no necesariamente con zonificación de usos de suelo, límites urbanos o densidad, que son tradicionalmente las herramientas de la planificación urbana más asociada al *town planning*, como dice el profesor Evans en su trabajo.

Todo esto, crecer, acortar o regular, tiene que ver con los objetivos públicos de que la ciudad tenga menos congestión, menos contaminación; con controlar el descontrol urbano que estamos viviendo, con aminorar las consecuencias negativas que estamos enfrentando y por supuesto con distribuir y pagar los costos sociales que el mismo desarrollo implica.

Cabe preguntarse, entonces, y es lo que hace el trabajo de Evans, si el modelo de desarrollo urbano propuesto, y la propuesta de desarrollo metropolitano tal como se está desarrollando en los hechos, en nuestra realidad urbana, está logrando estos objetivos. A mi entender, no lo está haciendo. Están ausentes de las justificaciones de la planificación urbana metropolitana de nuestro país conceptos como los de productividad o calidad de vida, o un reflejo, desde el punto de vista del instrumento que se propone, de las nuevas demandas o los nuevos tipos edificatorios o residenciales que con su crecimiento nuestra sociedad está alcanzando o aspirando a alcanzar. ¿Cuál es el

resultado de todo esto? Un plan metropolitano de Santiago que básicamente propone un anillo de control de la extensión asociado a un límite a la expansión urbana, que propone llevar la ciudad a una densidad residencial promedio de 150 habitantes por hectárea al interior de ese sistema y que erradica las industrias contaminantes fuera de él.

Adicionalmente a este sistema central, que es el Santiago metropolitano que todos conocemos, se plantean dos áreas de extensión posible: una hacia el norte en lo que es la provincia de Chacabuco, y una hacia el sur en las provincias de Melipilla y Talagante. Sobre estas áreas el modelo es un poco distinto y hasta cierto punto difuso, incierto, pero dice relación con la creación de asentamientos autocontenidos de población, con una densidad ahora sí un poco más baja, cien habitantes por hectárea, y metas poblacionales que han tenido gran variación en el último tiempo pero que hoy día se sitúan en el orden de los 400 a 500 mil habitantes en el caso de Chacabuco.

Siguiendo, entonces, las estructuras de análisis que nos propone Evans, ¿cuáles han sido las consecuencias económicas y espaciales que hemos visto en Santiago? Desde el punto de vista macroeconómico, es claro que ha habido un alza sostenida de los precios del suelo y consecuentemente de los bienes inmobiliarios. Es evidente para todos nosotros que el suelo de Santiago ha subido de precio una, dos, tres, cuatro, hasta veinte veces, dependiendo de dónde uno se sitúe, y que ello ha ocurrido en un período de tiempo muy corto.

Un segundo efecto es que ha habido un alza evidente en la densidad residencial. Al no poder extenderse la ciudad, vemos que grandes paños y sectores de Santiago están cambiando hacia densidades mayores. Ejemplo de ello son La Reina, Las Condes, Vitacura, Macul, Ñuñoa, etc.

Otra consecuencia es que hay más congestión; es decir, el objetivo de disminuirla, que se busca alcanzar, a mi juicio no se logra. Uno vive y percibe todos los días una mayor congestión, puesto que hay una mayor cantidad de personas y vehículos tratando de circular por la misma cantidad de calles. Hay consecuentemente menos calidad de vida, asociada a una mayor contaminación y una mayor congestión, y esos son los indicadores que uno advierte en las encuestas de opinión pública. Los santiaguinos se quejan de una ciudad difícil de operar, difícil para transitar por ella, para estar y vivir en ella. Como consecuencia no deseada en lo económico, desde el punto de vista del mercado de suelos, se están produciendo fuertes procesos de especulación. Mucho más fuertes al interior del límite y anillo que fuera de ellos, repito: mucho más fuertes al interior. Pero, y como condición característica, todo esto evidencia un mercado inmobiliario y un mer-

cado urbano muy dinámicos. Santiago ha estado experimentando, probablemente en los últimos cinco años, el mayor dinamismo inmobiliario de su historia, y las proyecciones apuntan a que éste sea un sector tremendamente importante en la economía y en la productividad urbanas.

Desde el punto de vista macroeconómico cabe preguntarse además, ya que no dispongo aquí de indicadores, si estamos o no introduciéndole efectivamente mayores costos a la productividad urbana por la vía de los efectos negativos que son consecuencia del proceso de desarrollo urbano esbozado.

En efecto, es dable preguntarse si existen ya menores ventajas comparativas para Santiago, respecto de otros puntos del territorio nacional o incluso del sistema urbano sudamericano, en cuanto a plazas para inversión.

Recordemos que el Mercosur es una realidad dentro de las políticas de desarrollo nacional. O sea, ¿es Santiago más o menos competitivo que otras ciudades con las cuales estaba tradicionalmente compitiendo? Me parece una pregunta macroeconómica importante para ser desarrollada e investigada.

Desde luego hay una mayor dificultad en la gestión de las inversiones inmobiliarias, creo que eso es claro. Los costos de transacción, o sea estos dineros a los cuales alude el profesor Evans y que son los *rent seeking costs*, me parece que están creciendo en Chile.

Desde el punto de vista urbano, la ciudad de Santiago no aguantó ser contenida. Ya desbordó el anillo límite y lo hizo informalmente, acogiendo-se a cualquier resquicio normativo que tuviera, en el particular caso chileno, el Decreto Ley 3.516 de parcelaciones agrícolas. Eso ya se hizo, la ciudad rompió su anillo, saltó inmediatamente sin haber hecho el salto programado que menciona Evans, es decir, sin saltar más allá del “anillo verde”, dado que en nuestro caso el anillo verde es infinito: no se definió propiamente un anillo, sino sólo un límite. No es como en el caso inglés: no tiene ocho kilómetros, diez ni cuarenta. Entonces, hay que situarse lo más cerca posible por obvias razones de localización.

En lo cualitativo, se han roto los patrones tradicionales de vida urbana: hay gente en la comuna de La Reina, en la comuna de Maipú, que se queja de que su entorno está cambiando a velocidades sorprendentes, negándoles atributos urbanos que siempre habían tenido, como la seguridad, la proximidad, servicios urbanos, una determinada paz residencial, atributos como áreas verdes, arborización, etc.

En la perspectiva de la arquitectura, vemos el auge de la “micro-casa” como última expresión de casa antes de empujar a la gente a vivir en departamentos. En encuestas de opinión realizadas por el Centro de Estu-

dios Públicos se nos dice que el 95% de las personas prefiere vivir en casas. Sin embargo, y como resultado de la política chilena, se hace un esfuerzo importante por promover que la gente viva en departamentos, cosa que todavía no logramos. El mercado ya lo reconoció: hoy día el espectro de oferta inmobiliaria es 60% casas, 40% departamentos. El mercado ya atendió a esta realidad y la está expresando en la oferta inmobiliaria, en las ventas que hay hoy en día.

Finalmente, y como consecuencia de este rápido crecimiento, en el sector público está surgiendo un clima favorable a las contraprestaciones. Me explico: atendiendo a la realidad de que el permiso de desarrollo constituye un valor y por tanto debe tener un precio, el sector público se está poniendo cada vez más creativo en pedirles a los desarrollistas inmobiliarios contraprestaciones materiales, por ejemplo, pavimentar una calle, hacer una obra de alcantarillado, relocalizar una población o contribuir con la escuela o poner una estación de bomberos y, de este modo, elevar progresivamente las contribuciones del proyecto al desarrollo urbano local. El sector privado caracteriza estas contraprestaciones como impuestos disfrazados.

¿Qué está pasando en términos de la gestión? Hay una fuerte presión por desarrollar territorios fuera del anillo de Santiago, esto es evidente. El Consejo Regional enfrenta en este momento al dilema de si aprueba o no un plan que orienta este crecimiento, porque la presión por desarrollar territorios fuera del límite es muy fuerte. Hay además una ausencia de suelo a precios adecuados para viviendas sociales, de modo que los grandes afectados son los programas que apuntan a ese tipo de viviendas. Los precios del suelo han subido notablemente y hoy día las tradicionales proveedoras de viviendas sociales no encuentran suelo a precios que hagan rentable dedicarse a ese negocio. El Ministerio de la Vivienda encara entonces un problema en la medida en que el próximo año podría no tener suelos al interior del anillo para que se construya la cantidad de viviendas de interés social que se ha programado.

La demanda por extender las posibilidades de desarrollo urbano metropolitano es fuerte y requiere de urgentes inversiones en infraestructura de vialidad y de transporte. Ello, no sólo por el déficit existente. También por el déficit esperado como resultado del poblamiento. Por eso se están revisando las normativas urbanas, lo que ha tenido por consecuencia una creciente actividad política en el tema, un aumento generalizado de los precios de suelo y además la aparición de nuevos agentes. Hoy tenemos en el sector inmobiliario fondos de inversión, las AFP, capitales extranjeros. En síntesis, aparecieron volúmenes de recursos a los cuales no estábamos

acostumbrados y que se encuentran disponibles para poder trabajar en nuestro sistema urbano.

Para finalizar este breve comentario, creo que falta un conjunto de reglas claras que permitan encauzar mejor las inversiones.

Ésta es otra de las condiciones con las que hay que actuar: una indefinición y una falta de claridad sobre el cómo crece la ciudad, dónde crece la ciudad y qué ciudad queremos. La pregunta es ¿hasta cuándo el proceso urbano va a poder soportar esta indefinición en materia de políticas urbanas antes de trasladar los capitales disponibles a otros sectores, como por ejemplo, el pesquero, el minero o el forestal, o a otros países, Argentina, Perú, México, cosas todas que de hecho ya están sucediendo?

¿Qué riesgos enfrentamos? Creo que en primer lugar encaramos el gran riesgo de perder el momento para desarrollar la ciudad de Santiago con un patrón que la haga competitiva como sistema urbano. La ciudad de Santiago es nuestro principal motor económico, es el lugar donde se genera nuestra mayor riqueza y es nuestro principal activo desde el punto de vista nacional. O sea, si tenemos una mala ciudad, también vamos a tener mala gestión y malas oportunidades de desarrollo económico, especialmente en un escenario de competitividad internacional. Corremos el riesgo de generar un mutante. Un mutante es una cosa que no es ni una cosa ni la otra, sino algo que se va ajustando. Y corremos también el riesgo de generar mercados de difícil control, por ejemplo el mercado de las opciones de compraventa o el de los derechos de desarrollo, mercados que son emergentes en este país.

Por último, tenemos un sistema institucional de gestión urbana que no es capaz de responder a estos desafíos.

En temas importantes como son el cómo planificamos y gobernamos en condiciones de rápido dinamismo económico, con más hogares, con más ingresos, con más movilidad social, con mayor demanda, el sistema no responde o lo hace de manera insuficiente. Creo que se podría apuntar hacia una planificación más flexible, más abierta, más orientadora, menos policial, menos formal. ¿Cómo incorporamos la dimensión económica, social y ambiental a los planes de desarrollo urbano? No manejamos indicadores, no manejamos estándares, no manejamos información ni tenemos procesos adecuados para hacerlo. ¿Cómo responder a múltiples agentes o intereses? Por razones básicas de equidad, se debería responder con igualdad de condiciones, con instrumentos nuevos, como planes estratégicos, y con una mayor participación y negociación frontal entre los sectores que quieren desarrollar y los que quieren controlar el bien.

¿Qué lecciones nos deja Evans?

En primer lugar, un anillo verde no siempre es verde.

En los hechos, puede ser un territorio de muy baja calidad. Su propósito no es ambiental, es de política urbana y para servir como límite.

Segundo, el desarrollo y crecimiento urbano es inevitable y connatural a la ciudad, y por lo tanto no es posible plantearse una ciudad que no crezca. No es lo mismo, nos dice Evans también, expandir o extender que crecer, y por tanto debemos buscar un adecuado proceso de expansión y crecimiento urbano. Adecuado en el sentido de bien dotado de servicios, infraestructura y calidad de vida.

En seguida, el modelo que está detrás de nuestra norma urbana es poco evidente. Tiene raíces en el *town planning*, la geografía, el *city beautiful*, pero se tornó preservacionista: hoy es un modelo que defiende suelos agrícolas por condiciones de preservación, pero que no constituye fundamento para la acción de desarrollo urbano entendida como coordinación intersectorial, como inversión privada o pública, como compra y venta de suelos.

En cuarto lugar, Evans nos dice que la tendencia, una vez que se fijan estas barreras, es a saltárselas, formal o informalmente, y que, asociado a ello, hay un valor o precio en la definición de la regla, y que esto supone un costo para el desarrollo propuesto. Tenemos que evaluar mejor ese costo. Arriesgamos, nos dice también, una zona metropolitana poco saludable económica, social y ambientalmente hablando. Además nos dice que el medio ambiente se gestiona y controla mejor directa que indirectamente a través de teorías de localización espacial de funciones.

La última reflexión en torno a lo expuesto por Evans que rescato para Santiago es que esta ciudad es parte de una región urbana. En su trabajo Evans trata claramente el tema de las regiones urbanas. Santiago es parte de la macrozona central, parte de un sistema urbano de asentamientos humanos y urbanos que incluso tiene escenarios internacionales. ¿Qué son, entonces, los planes intercomunales de Chacabuco, Melipilla o Talagante? Yo diría “subsistemas urbanos” que deben entenderse como conformando parte de un macrosistema. En otras palabras, no importará demasiado si el límite urbano actual se mantiene o no, siempre y cuando existan efectivas y concretas oportunidades para emplazar poblaciones con la mayor diversidad tipológica urbana posible. La ciudad de Santiago ofrece poca diversidad a los cinco millones de habitantes que tiene, y menos a los siete que se propone tener.

Existe además poca capacidad para desarrollar proyectos en forma simultánea. Tenemos este prurito de una planificación lineal, un paso primero, un paso después. Primero el camino y después los asentamientos. La

verdad es que los asentamientos, hoy en día, están antes que los caminos se puede desarrollar ciudad para todos en distintos puntos del territorio en forma simultánea.

Estimo, adicionalmente, que debemos entender que hay que tener una visión de largo plazo. El tema de la macrozona central y la competitividad de Santiago como sistema urbano es relevante, es económico y, efectivamente, va a requerir de nuestra capital cosas entendidas como atributos: infraestructura, redes, oportunidades de localización de empresas y personas, que hoy día la ciudad no tiene.

Recomiendo generar y proponer incentivos junto con restricciones. No hay incentivos establecidos en la normativa urbana chilena, ni uno. No hay premios por uso de suelos, no hay premios en densidades o intensidad, no hay premios en zonificación, no hay premios de ocupación... No hay incentivos para lograr ningún tipo de objetivos. Simplemente, se controla o restringe.

Descentralizar y negociar más. Me parece que debemos descentralizar el sistema. Creo que a través de ello podremos incorporar mejor el tema de los precios.

No temer a metas poblacionales suficientes como para justificar proyectos. Los 400 mil habitantes propuestos para el poblamiento de Chacabuco no son suficientes para justificar un tren suburbano, las rutas concesionadas o cualquiera de las otras obras de infraestructura fundamentales que requiere desarrollar ese territorio. ¿Quién va a pagar, en consecuencia, esos costos?

Y apuntar, finalmente —esto también va como recomendación—, a la gestión urbana basada no sólo en visiones formales de ciudad, sino que en conceptos como productividad, equidad y sustentabilidad. □