



Suelo urbano

[Documento Temático N°9, Habitat III]

Palabras clave

Suelo urbano, delimitación de la ciudad, crecimiento urbano, acceso a servicios.

Destacados

1. La delimitación de las grandes áreas urbanas siempre ha sido objeto de discusión. No se trata solo de un problema académico, sino de una discusión que tiene implicancias en el acceso de la población al bienestar, como por ejemplo, en la cobertura territorial del transporte público.
2. La acción pública en materia de la política de vivienda tiene un peso muy grande a la hora de constituir tendencias de crecimiento urbano para las ciudades en nuestro país, por tanto, se requiere de una acción pública más decidida en materia de integración de planificación e inversión en el territorio para asegurar el desarrollo sostenible del crecimiento urbano.
3. La estructura social heredada de las políticas de vivienda, ha tendido a marcar la evolución de la ciudad en materia de posibilidad de acceso al suelo, ya que los precios reproducen estas desigualdades.
4. En Santiago, 36% de los hogares no tiene los ingresos suficientes como para acceder al mercado de viviendas nuevas; en el caso de Valparaíso la situación es aún peor, ya que casi 50% de los hogares no tiene los ingresos para acceder ni siquiera a la vivienda más barata ofertada en dicha área metropolitana.
5. Se requiere de instrumentos de gestión y captura de las plusvalías urbanas que se generan mediante la inversión pública. Estos recursos permitirán mejorar los estándares de las zonas más necesitadas y generar una ciudad más equilibrada desde el punto de vista de las condiciones del hábitat.

Resumen

Uno de los temas más importantes relativos al desarrollo de la urbanización en el mundo, es el del suelo urbano y las posibilidades de acceso a la ciudad. Aquí se abordan las actuales tendencias de crecimiento urbano y su relación con la planificación urbana y las posibilidades de acceso de los diversos grupos sociales a la ciudad. Se incluye los principales desafíos en materia de la delimitación de las ciudades y el acceso a los servicios urbanos, el crecimiento urbano y el acceso a la vivienda.

Autor

Luis Fuentes

SUELO URBANO

Las diversas formas de acceder al suelo urbano determinan, en muchos casos, las posibilidades de alcanzar los beneficios que puede ofrecer la ciudad para las personas. La rápida urbanización, especialmente en términos de la modalidad de expansión urbana, es vista, como la única forma de acceso al suelo por los grupos de menores ingresos. Sin embargo, se advierte la insostenibilidad y la inseguridad en la tenencia del suelo.

i. La delimitación de la ciudad y el acceso a los servicios urbanos

El problema de la delimitación de las grandes áreas urbanas siempre ha sido objeto de discusión. No se trata solo de un problema académico, sino de una discusión que tiene implicancias para el acceso de la población al bienestar. En general, en los institutos de estadísticas o instituciones públicas se han utilizado delimitaciones relativas al tamaño de la población o delimitaciones morfológicas para definir los límites de las ciudades, sin embargo, las tendencias de urbanización actual desafían la relación de la ciudad con su entorno.

En el caso de Chile, las ciudades están definidas principalmente –según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE)– por el tamaño de población, y por el sector económico en que trabaja la población. También los instrumentos de planificación territorial fijan los límites de las ciudades, ya sea por los límites urbanos en los casos de los Planes Reguladores Comunes (PRC), y por los Planes Reguladores Intercomunales (PRI) para el caso de ciudades que involucran un conjunto de comunas. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones estas delimitaciones no consideran las relaciones funcionales que las áreas urbanas establecen en el territorio.

El problema es que los servicios urbanos y las distintas políticas públicas no consideran esta delimitación para establecer sus formas de actuación en el territorio. El transporte público es un ejemplo de esto. El sistema de buses que tiene Santiago define, en superficie, una cobertura de su servicio que no necesariamente responde a la configuración actual de la ciudad y no se encuentra integrada tarifariamente con los sistemas interurbanos. Así, habitantes de zonas más alejadas de la ciudad poseen costos de transporte muy altos respecto a otros habitantes que se encuentran pocos kilómetros más cerca de los centros urbanos.

Para abordar este aspecto se requiere integrar las relaciones funcionales a los criterios de delimitación de la ciudad. Desde la academia, esto implica la generación de estándares que puedan ser replicados en las ciudades de distinto tamaño para ver sus posibilidades de aplicación. Desde el Estado, se requiere integrar la dimensión espacial a las políticas públicas, sobre todo aquellas relacionadas con los servicios urbanos. Y también definir y aplicar los mismos criterios entre los distintos ministerios y escalas de administración de la ciudad, con el fin de facilitar el acceso de los diferentes grupos sociales a los beneficios que la ciudad puede otorgarles, sobre todo a quienes no pueden acceder a localizaciones centrales y deben vivir en sectores más alejados de los centros urbanos. En este sentido, la OCDE ha determinado criterios para definir las grandes áreas metropolitanas, estableciendo así un núcleo urbano y un *hinterland*.

Metodologías como estas pueden ayudar a establecer modalidades de actuación pública diferenciada y subsidios focalizados. Y así asegurar un acceso más equitativo y equilibrado a las oportunidades que ofrecen las ciudades, especialmente a aquellos que la misma acción pública ha relegado a zonas más alejadas, como es el caso de la política de vivienda social.

ii. El crecimiento urbano y la planificación integrada

Durante los últimos 30 años las ciudades han continuado experimentando fuertes procesos de crecimiento urbano, a pesar de la disminución del ritmo de crecimiento de la tasa de población urbana. Además, uno de los aspectos clave para la discusión es que, en el caso de Chile, las ciudades no solo

crecen en extensión –como lo fue el primer período de las políticas neoliberales–, sino que se han añadido otras tendencias, como la verticalización.

En Chile, la población que vive en asentamientos informales es muy baja respecto a otras ciudades latinoamericanas. El MINVU calcula que a 2011 esa cifra es de apenas 0,49% de la población total; seis veces más baja que la que vivía en 1996. En este sentido, una buena parte del crecimiento urbano en extensión que se dio sobre todo a partir de la década de los noventa en Chile fue gracias a una activa política de vivienda social. Por otro lado, en el período más reciente, la acción pública de subsidio a la vivienda de clase media nuevamente tuvo un efecto importante sobre el territorio. En un comienzo esta política se desarrolló para potenciar el repoblamiento de las áreas centrales, lo que con el tiempo constituyó un fenómeno que detuvo el deterioro de la *inner city*. Por ejemplo, para el caso de Santiago, la comuna homónima fue la que más creció en el último período intercensal, a pesar de que había venido perdiendo población en los últimos años.

Por tanto, la acción pública en materia de política de vivienda tiene un peso muy grande a la hora de constituir tendencias de crecimiento urbano para las ciudades en nuestro país y sin embargo, esta no es acompañada de planificación y menos de inversión estatal en términos de infraestructura, servicios, espacios públicos, entre otros. Por esto se necesita una acción pública más decidida en materia de integración de las medidas que se toman en el territorio, para así asegurar el desarrollo sostenible del crecimiento urbano.

En primer lugar, se requiere de instrumentos de planificación que sean vinculantes entre la regulación y la inversión pública, específicamente en densificación y transportes e infraestructuras. Otro aspecto necesario es el desarrollo de planes de regeneración urbana en áreas de vivienda social con una activación en materia de inversión pública, donde haya coordinación sectorial para generar un efecto acumulativo. Actualmente –como las áreas de vivienda social son complejas en términos de calidad de vida– quienes mejoran su condición socioeconómica lo primero que hacen es salir de esos barrios, generando una suerte de sedimentación social.

Desde la academia, la tarea es profundizar la generación de estándares urbanos que sirvan de guía para las actuaciones del Estado en materias de focalización de la inversión pública e incentivo a la inversión privada. También investigar y promover una adecuada institucionalidad para las actuaciones integradas sobre el territorio como en los casos de los planes de regeneración urbana.

iii. El acceso a la vivienda y las oportunidades

Desde la promulgación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) de 1979 hasta la versión actualmente vigente desde 2014, el mercado –en mayor o menor medida– ha sido el principal agente promotor en materia de acceso al mercado de suelos y vivienda. Aunque las concepciones del suelo han sido distintas en las diversas PNDU –la de 1979 calificó al suelo urbano como un recurso “no escaso”– el acceso al suelo o a la vivienda está determinado totalmente por el mercado. De hecho, la política de vivienda social de los años 90 fue intensiva en términos de la cantidad de soluciones habitacionales al interior de los proyectos y de bajos estándares de construcción y mal localizada, precisamente por las dificultades de acceso al mercado de suelos en las ciudades de Chile.

Esta política ha sido, junto con la erradicación de asentamientos irregulares (campamentos), la que más ha incidido en la estructura social actual de la ciudad. Hacia 1979, los campamentos se encontraban distribuidos geográficamente de manera relativamente homogénea en la ciudad. Solo entre 1979 y 1985 se trasladaron casi 180.000 personas desde los campamentos a sus nuevas viviendas, es decir casi 5% de la población de la Región Metropolitana. El problema es que algunas comunas se transformaron en receptoras netas de estas viviendas, mientras otras (sobre todo el sector este de la ciudad) se transformaron en expulsoras netas. Buena parte de las viviendas otorgadas por el Estado

SUELO URBANO

(36% del total construido entre 1978 y 1995) se levantaron en tres comunas ubicadas en el sur de la ciudad. Por el contrario, entre 1979 y 1992 en Santiago, Las Condes y Providencia, no se construyó ninguna vivienda social (Hidalgo, 1999).

Esta estructura social, heredada de estas políticas, ha tendido a marcar la evolución de la ciudad en materia de posibilidad de acceso al suelo y a la vivienda, ya que los precios reproducen estas desigualdades. Con el avance de la urbanización, los valores accesibles para los sectores de menores ingresos se encuentran cada vez más afuera de la ciudad, o incluso en muchos casos son inalcanzables. Una investigación en CEDEUS mostró que, en el caso de Santiago, 36% de los hogares de la ciudad no tiene los ingresos suficientes como para acceder al mercado de viviendas nuevas; el mismo análisis mostró que en el caso de Valparaíso la situación es aún peor: casi 50% de los hogares no tiene los ingresos para acceder ni siquiera a la vivienda más barata ofertada en dicha área metropolitana. Estos datos constatan que el mercado no garantiza el acceso al suelo urbano y las oportunidades que brinda la ciudad. Todo lo contrario. En este sentido, el Estado tiene el deber de corregir estas fallas del mercado y generar políticas de integración para que las familias puedan acceder a localizaciones más centrales.

Pero no solo esto, sostenemos que el Estado debiera garantizar la inversión en infraestructura y bienes y servicios públicos, los que son necesarios para que la ciudad tenga un equilibrio mayor. Es decir, que la oferta no esté concentrada en tres comunas de la ciudad (Santiago, Providencia y Las Condes). Por otra parte, se requiere de inversión en el mejoramiento del hábitat urbano; en la medida en que exista un estándar de espacio público equilibrado, la segregación social se reducirá. Y para que ello se logre, necesitamos instrumentos de gestión y captura de las plusvalías urbanas, los que se generan mediante la inversión pública. Tales recursos permitirán mejorar los estándares de las zonas más necesitadas, logrando una ciudad más equilibrada desde el punto de vista de las condiciones del hábitat.

Referencias

- Daher, A. (1989). *Neoliberalismo urbano en Chile*. Centro de Estudios Públicos.
- Hidalgo, R. (1999). Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile (1892-1998). Reflexiones a partir del caso de la ciudad de Santiago. *Revista de geografía Norte Grande*, 26, 69-77.
- MINVU-PNUD. (2012). *Hacia una nueva política urbana para Chile. Antecedentes históricos*. Santiago: LOM Ediciones.
- MINVU. (1981a). Política Nacional de Desarrollo Urbano, Chile, 1979. *EURE*, 8(22), 9-15.
- MINVU. (1981b). Conceptos básicos para la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Chile 1979. *EURE*, 8(22), 16-28.
- MINVU. (1985). *Política Nacional de Desarrollo Urbano*. División de Desarrollo Urbano.

