

PSEUDO-LIBERALISMO URBANO: Políticas urbanas en Chile 1979-1985

ANTONIO DAHER

Ciclo de Seminarios MINVU-PNUD

“Hacia una política urbana para Chile”

9 de agosto de 2012-GAM-Santiago

1. DESADMINISTRACIÓN URBANA DE MERCADO

- 1.1 Neoliberalismo urbano en Chile: 1979.
- 1.2 El mercado de suelos urbanos no es tal.
- 1.3 Gestión pública y mercado.
- 1.4 Gestión pública: más micro que macro, más de externalidades negativas y menos de positivas.
- 1.5. Normativa: elasticidad social y productividad macroeconómica urbana.

2. DESADMINISTRACIÓN PÚBLICA URBANA

- 2.1. Pseudo-liberalismo urbano en Chile, 1985.
- 2.2. Eficiencia y equidad en la extensión urbana: ¿ Suburbana o infraurbana?
- 2.3. Estatismo urbano antes de 1990.

1.1. NEOLIBERALISMO URBANO, 1979.

- El “modelo” y la Polít. Nac. de Des. Urb.
- “La modalidad de des. que se aplica en el país...ha hecho necesario revisar el enfoque y los instrumentos técnicos y jurídicos con que, en el pasado, se ha conducido el des. urb.”

MINVU, PNDU, 1979.

Afirmaciones de la PNDU-1979.

- “El suelo urbano no es un recurso escaso”
- “El uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad”
- “La tierra es un recurso que se transa en forma libre”
- “Se eliminarán restricciones de modo de permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas, siguiendo las tendencias del mercado”

- “La política consistirá en reconocer las tendencias del mercado”
- “Corresponde al Estado mejorar la calidad del medio amb. con el objeto de convertir las zonas beneficiadas en áreas atractivas y rentables para la inversión privada”
- “La política urbana ...se orienta más bien a buscar el mejoramiento de la renta inmobiliaria”

Ex-tensión y Ex-ternalidades

- “La evidencia categóricamente niega la noción que el crecimiento en extensión debe ser eliminado o severamente restringido”
- “Supondré que las fuerzas económicas naturales actúan libremente, que no existen externalidades ...” (Harberger, 1979)
- “A menos que el mercado tenga serias imperfecciones, el permitir que las ciudades crezcan horizontalmente beneficiaría...” (Kast,1979)

Definiciones, 1979.

- Desarrollo urbano: “Proceso de concentración espacial ...a partir de densidades que permitan captar las economías externas de la aglomeración”
- Planificación del des. urb.: “Conjunto de normas destinadas a optimizar los beneficios sociales de la concentración espacial”
- Suelo urbano: “Es aquel demandado por usos que requieren densidades crecientes”

1.2. EL MERCADO DE SUELOS URBANOS NO ES TAL.

- El suelo urb. no es un bien natural.
- La cualidad urbana del suelo –económica, no necesariamente jurídica- se produce mediante la agregación de valor, las más de las veces no in situ.
- Un sitio adquiere la condición de urbano en función de las inversiones y atributos externos a él que cualifican su contexto.

- La renta del suelo urbano es una renta de externalidades variables en el tiempo.
- El suelo urbano, más que un soporte físico necesario a la construcción, es un verdadero container de externalidades.
- El mercado de suelos urbanos no es tal: es en rigor un mercado de las externalidades anexas al suelo. (Daher, 1990 SIAP y 1991 CEP)

- Las demandas por suelo son en definitiva demandas por externalidades, por localizaciones, por contextos.
- Aparentemente se transan suelos, en realidad se transan externalidades.
- El suelo es un bien durable como pocos. Los atributos externos, en cambio, varían en cantidad y calidad, y por ende varía su precio en el tiempo.

- La presencia espacialmente discriminada o escasez relativa de las externalidades constituye el factor oferta.
- Las preferencias y utilidades diferenciales, el factor demanda.
- Se trata de un mercado de un bien cuyas propiedades de uso y cuyo precio dependen mucho más de su cualidad que de su cantidad.

1.3. GESTIÓN PÚBLICA Y MERCADO.

- “La política consistirá en reconocer las tendencias del mercado” (MINVU, 1979)
- ...Pero defender el mercado es corregir sus imperfecciones : No el laissez-faire!!
- La normativa es una intervención jurídica en el mercado, formulada y administrada por instituciones públicas.
- La existencia de la normativa es un reconocimiento de la naturaleza social de la ciudad ...y de las imperfecciones del mercado de suelos.

- “El mercado no lleva a una asignación eficiente de los recursos cuando existen bienes públicos y externalidades”
- “Instrumentos de regulación...en aquellas áreas en que se identifiquen ...fallas de mercado...para la provisión de bienes públicos urbanos y la internalización de las externalidades urbanas” (Morandé y Petermann, 2004)

- En el mercado se manifiestan las preferencias y elasticidades de localización como demandas individuales, y
- En la normativa hacen lo propio las preferencias y elasticidades sociales.
- En el mercado cada agente intenta maximizar su beneficio o utilidad, y
- La normativa “supuestamente” apunta al bien común.

- La normativa, si bien reconoce en la ciudad un bien público, actúa más por la vía de las restricciones que de las potencialidades.
- El énfasis de la acción pública ha estado más en el control de las externalidades negativas y menos en la promoción de la generación y uso de las positivas.

1.4. G. PÚBLICA: más micro que macro; y más de deseconomías.

- Hay dos hechos claros:
- Uno, que el interés social y la gestión pública han puesto más la atención en las deseconomías que en las economías externas.
- Otro, que el enfoque ha sido más micro que macro (sobre todo respecto de las últimas)
- Si hay una capacidad ociosa de máxima significación económica, ésta se encuentra en las externalidades urb. positivas más que en el stock físico de la ciudad.

Externalidades negativas

- “EL rol del Estado...regular mercados con presencia de externalidades”
- Fijar “las reglas para el des. de inv. y proyectos públicos y privados asociadas a la internalización de sus externalidades” (costos)
(PNDU, Introducción y marco conceptual, 2012)

Externalidades negativas

- Bases para una PNDU (orientada a que) “los desarrolladores internalicen sus extern.”
- “Con un manejo racional y eficiente de las ext. urbanas...(m. ambiente, sustentabilidad...)
- “La responsabilidad consiste en no vulnerar los derechos de terceros”

(Fundamenta 42, 2011)

Regular más que promover

- “Procurar que las diversas activ. ..estén localizadas de tal manera que los efectos que ellas causen sobre los vecinos y el sector no tengan carácter negativo”
- “La adm. comunal tiene derecho a establecer normas que ordenen y regulen; prohíban, restrinjan o permitan...” (MINVU, PNDU: 1985)
- “Evitar ext. negativas entre actividades (y) preservar zonas que generan ext. positivas (áreas verdes, ecosistemas naturales...)” (Morandé y Petermann, 2004)

Micro v/s Macro

- “En un contexto en el que CADA proyecto internalice sus impactos, el Estado debe tener una actitud neutra y posibilitar indistintamente cualquier tipo de crecimiento de la ciudad” (Fundamenta 42, 2011)
- “Que CADA proyecto realice sus estudios de impacto en forma individual conlleva ineficiencias, ya que se duplican análisis y sus costos ” (Morandé y Petermann, 2004)
- ¿Impacto agregado de proyectos? ¿Impactos de mediano y largo plazo? ¿Evaluación integrada?

1.5. NORMATIVA: ELASTICIDAD SOCIAL Y PRODUCTIVIDAD URBANA

- “Se regulan dos mercados: el de la infraestructura urbana, para lidiar con el problema de la provisión de bienes públicos, y el del suelo urbano, para enfrentar el problema de las externalidades urbanas” (Morandé y Petermann, 2004)

- La norma actúa principalmente en dos dimensiones: los usos y combinaciones de usos, y las relaciones volumétricas.
- En ambos casos se norma sobre el suelo, pero de hecho se regulan las externalidades, fijándose :
- Las opciones de elasticidad social –respecto de los usos socialmente permitidos- y
- Las opciones de productividad macroeconómica de las externalidades –por la vía de las limitaciones a la productividad o “fertilidad” de cada sitio” (Daher, SIAP :1990)

- “Las políticas urbanas tienen significativos efectos económicos y sociales...y afectan la competitividad del país” (Plan de Ref. Urb., MINVU, 2001)
- Ciudades: 86% de la población; 84% de los empleos; 86% del PIB (MINVU, 2001)
- “Las ciudades son la mayor fuente de innovación y desarrollo del s. XXI” (MINVU, PNDU, 2009)

2. DESADMINISTRACIÓN PÚBLICA URBANA

2.1. PSEUDO-LIBERALISMO URBANO 1985

- El Decreto Ley N° 420 de 1979 declaró área de expansión urbana de Santiago a una superficie de 62.000 hás., equivalente a un 160% del área urbana de esa fecha (Valdés, 1989)
- A pesar de esta increíble disponibilidad (oferta), los precios del suelo urbano no solo no bajaron, subieron (Trivelli, 1981)

- “¿Es razonable atribuir la expansión de Santiago al D.S. n° 420 ?
- “La tasa de crecimiento anual promedio de la mancha entre 1982 y 1992 (1.59%) –cuando supuestamente no hubo límite- es la más baja de las últimas seis décadas” (Petermann, 2006).
- “El área de expansión distaba mucho de ser un territorio sin regulación alguna”
- “El D.S. n° 420 era menos liberal de lo que parecía” (Petermann, 2006).

PNDU 1985

- No en vano el mismo gobierno que formulara la Política de 1979 decretó en 1985 otra.
- He aquí los principales cambios:
- “El suelo urbano es un recurso económicamente escaso, debido a su naturaleza de bien útil no producido, cuya oferta es inelástica? (MINVU, 1985)
- No escaso, escaso: diferencia fundamental.

Pero hay más:

- “Dado que las acciones privadas ...orientadas por los mecanismos de mercados son insuficientes por sí solas para implementar este des. (urb.) y para evitar las externalidades negativas de un crecimiento inorgánico, corresponde al Estado la IRRENUNCIABLE responsabilidad...”

(MINVU, 1985)

Y más:

- “Esto sólo será posible mediante una planificación del des. urb. que concilie ...los intereses de los particulares con el interés del Bien Común”
- “La planificación del des. urb. es una función privativa del Estado”
- “La iniciativa privada deberá sujetarse a la planificación que establezca el Estado” (MINVU, 1985).

2.2. EFICIENCIA Y EQUIDAD : SUBURBANO O INFRAURBANO.

- “El MINVU construye preferentemente en la periferia sur de Santiago” (Petermann, 2006)
- La extensión de la ciudad no sólo presenta problemas de eficiencia: también de equidad!
- Se discute el crecimiento en extensión desde una perspectiva cuantitativa y hasta economicista: se discute menos la calidad de ese crecimiento.

¿Suburbano o infraurbano?

- La localización suburbana de la mayoría de los pobladores más pobres es en rigor infraurbana.
- El crecimiento extensivo se convierte en segregación: vía precios,
vía mercado,
y también vía subsidios!

2.3. ESTADISMO URBANO ANTES DE 1990.

- El Estado había erradicado una infinidad de campamentos...
- Organizado y ejecutado el mayor proceso de éxodo masivo y de migraciones intra-urbanas en la historia de la ciudad...
- El Estado se confirmaba como el principal agente de expansión metropolitana mediante sus políticas de vivienda social en extensión...

- El Estado había desindustrializado las grandes ciudades...
- El Estado había descentralizado y privatizado servicios públicos urbanos y desregulado el transporte colectivo en la ciudad...
- El Estado había actuado también –por omisión- en la crítica contaminación urbana...

¿El Estado irresponsable?

- ¿El Estado irresponsable?
- ¿Desadministración urbana?
- ¿Planificación reactiva?
- ¿Cómo?
- Dejando de hacer, voluntariamente, en el campo de las políticas propiamente urbanas,
- Y haciendo mucho, para bien o para mal de la ciudad, como subproducto de las demás políticas!

- El Estado no dejó de intervenir en la ciudad: simplemente lo hizo de manera distinta y tal vez en mayor grado.
- Las políticas macroeconómicas conllevan impactos y requerimientos territoriales no siempre explícitos ni evaluados,
- Y muchas veces contradictorios con las propias políticas de desarrollo urbano y regional.
- (MINVU, 2009: “Nuevas tendencias de ocupación urbana y territorial...”)

Desadministración pública urbana

- La (des)administración pública expresa las imperfecciones de la gestión, las normas y las instituciones que (des)gobiernan la ciudad.
- Acusa también la multiplicidad de intereses – económicos, políticos, sociales- en juego cuando no en pugna.
- Trasunta el impacto de políticas no urbanas determinantes en el desarrollo de la ciudad.

- El Estado no siempre es necesariamente un administrador más eficiente,
- Y, lo que es más grave,
muchas veces ni siquiera es un administrador más justo!