

PAISAJE Y CIUDAD. Areas verdes en el planeamiento urbano y territorial.

Vicente Gamez Bastén.

Los primeros resultados que están siendo conocidos del reciente censo de población y vivienda realizado en Abril del año 2002, confirman la tendencia histórica al crecimiento de población y su concentración en la región metropolitana de Santiago. Este proceso parecía debilitarse en el período intercensal 1982-92, pero muestra una recuperación en el período 1992-2002. Esto explica en gran medida las presiones de expansión urbana periférica que han puesto a prueba las regulaciones limitantes del Plan Regulador Metropolitano de Santiago y sus previsiones de crecimiento realizados en 1994.

Un estudio reciente sobre el proceso de expansión urbana en Santiago para el período de 1991 a 2000, calcula el crecimiento de la periferia en más de 12 mil hectáreas, lo que lleva a la aglomeración santiaguina a cubrir algo más de 62 mil hectáreas en total. Es significativo el hecho de que sólo el 65% del crecimiento se deba a urbanizaciones habitacionales y el 35% a emplazamientos industriales. El alto porcentaje de crecimiento de uso del suelo industrial en la periferia se debe en gran parte a las políticas de congelamiento de la actividad industrial en el interior del anillo de Circunvalación Américo Vespucio que se aplicaron en esta década. La concentración más importante se produjo en el norponiente, en torno a la ruta 5 y Américo Vespucio, principalmente en Quilicura, Lampa, Pudahuel y en menor medida en San Bernardo.

La urbanización con fines habitacionales se produjo casi en su totalidad en la periferia de la aglomeración metropolitana aunque como ha sido una constante con una clara segregación socioeconómica: hacia el poniente y sur (Maipú y Puente Alto) se concentró la vivienda de sectores sociales bajos y medios bajos, mientras que hacia el oriente (Peñalolén y Lo Barnechea) se concentraba la vivienda de sectores sociales altos y medios altos. En la actualidad, aunque existen terrenos intersticiales no construidos, especialmente en sectores donde existe vivienda de sectores bajos y medios bajos (como Puente Alto y La Pintana), los precios del suelo en estos sectores se han elevado, haciendo imposible la construcción de vivienda social. La única comuna que recibe vivienda social es Padre Hurtado, en el surponiente de la ciudad.

Según los estudios realizados para el planeamiento del área metropolitana de Santiago (1994), la población de Santiago estimada en 4.7 millones (1992), ocupaba una superficie de 46 mil hectáreas, con una densidad promedio de 101 habitantes por hectárea. La proyección del PRMS en ocupación del territorio es de 59 mil hectáreas hacia el 2020, basada en proyecciones de tendencias demográficas, sobre las que no existe control, y en la regulación de la densidad de población, de modo de alcanzar la densidad de 150 habitante por hectárea. Diversos estudios sostienen la necesidad de controlar la expansión de la aglomeración metropolitana con el patrón de densidad actual (101 hab/há).

La presión del sistema metropolitano de actividades urbanas (residencia, trabajo, recreación, circulación, etc.) por ampliar el área urbanizada y utilizar otras áreas de la cuenca o microrregión con fines recreacionales, se explica en buena medida por el comportamiento agregado de los habitantes de Santiago que evalúan su entorno y toman decisiones de alejar su residencia de las áreas más congestionadas y de condiciones ambientales deterioradas en las áreas centrales de la ciudad, o al menos escapar temporalmente a sus efectos. En esta perspectiva el 2º objetivo general (párrafo 1) del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS, MINVU, 1994) postula:

"Mejorar la relación de la ciudad y su entorno, protegiendo el medio ambiente y los recursos naturales del sistema intercomunal para asegurar mejores condiciones de habitabilidad, orientando racional y convenientemente el crecimiento urbano, a objeto de preservar el patrimonio natural"

Hacia el año 2000 se estimaba que el Gran Santiago contaba con 3.050 hectáreas de áreas verdes, aunque en la práctica sólo 1.137 están desarrolladas como tales ya que las casi 2.000 restantes son áreas verdes declaradas como reserva para su desarrollo en el planeamiento urbano. Con estos recursos reales y potenciales de suelo para el uso de área verde, el estándar real es de 2.5 m² por habitante y el prometido por el Plan de 7.5 m² que todavía no alcanza a lo recomendado por la Oficina Mundial de la Salud (9 o 10 m² por habitante).

El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo hay planteado al Consejo de Ministros de Conama, desafectar hasta un 20% de esas áreas verdes para que inversionistas privados den a esos terrenos un uso inmobiliario. Los interesados deberían adquirir un predio de dimensión similar al que solicitan desafectar en una comuna deficitaria en áreas verdes y formar y mantener por 20 años una zona arborizada. Esta medida no reúne el consenso necesario para su aprobación por la complejidad de la negociación y las desventajas en su aplicación. 4/

Es oportuno destacar que buena parte de las reservas de suelo para el desarrollo de futuras áreas verdes incluidas en las 3 mil hectáreas consideradas en las políticas actuales de desarrollo urbano y específicamente en el PRMS de 1994, ya formaban parte del "cinturón verde o suburbano" del año 1960. Los recursos más significativos son las 500 hectáreas (1/6 del total) que configuran el "parque metropolitano" y que incluyen el cerro San Cristóbal, como área de mayor desarrollo y el Bosque Santiago, como área de reserva. Otros recursos importantes son los pertenecientes a la Viña Cousiño Macul en la comuna de Peñalolén: sin embargo, los proyectos de urbanización, recientemente iniciados, reducirán estos recursos a sólo 6 hectáreas de viñas.

Las relaciones entre ciudad y naturaleza durante la época colonial y hasta bien avanzada la República, son bastante conocidas y se puede observar la evolución de esta relación en los escasos recursos de espacios verdes heredados y conservados por la ciudad hasta nuestros días. Los espacios abiertos al interior del actual casco histórico son escasos e intersticiales, como es la propia plaza de Armas. La plaza de Armas o de la

Independencia (en esa época) es una plaza dura en la terminología actual. Las áreas verdes como espacios naturales reconstruidos están al interior de los solares urbanos. Leer por ejemplo la descripción que hace Domeyko de su huerto urbano en el barrio Yungay. Las primeras obras públicas como espacios abiertos o áreas verdes conocidas son el paseo en los tajamares y los trabajos de la Alameda.

La transformación de la plaza de Armas en un jardín público es de fines del siglo XIX y la reciente remodelación busca una fórmula de compromiso entre ambas concepciones de espacio abierto al interior de un centro metropolitano para responder a la demanda moderna peatonal masiva y a una supuesta tradición paisajística, pero del siglo XIX. Una fórmula semejante ya se había aplicado en la plaza de la Libertad (frente norte de la Moneda) y seguramente se aplicará en el proyecto de remodelación del centro cívico o plaza Bulnes.

A fines del siglo XIX se consolida la formación de un anillo de parques urbanos en torno a la ciudad en proceso de modernización (empedrado, iluminación, etc) para separarla de los arrabales que se comienzan a formar en la periferia del anillo de circunvalación propuesto por Vicuña Mackenna. Estos grandes parques, incluido el propio cerro Santa Lucía, obra pionera de Vicuña Mackenna, el parque Cousiño (ahora O'Higgins, la Quinta Normal, el cerro San Cristobal, et parque forestal, han sufrido diversas transformaciones y remodelaciones. Por ejemplo, el Plan Maestro del cerro San Cristobal, la recuperación del cerro Santa Lucía, etc.

Seguramente, la ciudad de Santiago, desde sus inicios republicanos y tal vez desde la época de la colonia regida por los Borbones, desarrolla una cultura de la "modernidad", donde todo cambio es aceptado siempre como positivo y la crítica al coloniaje y los modelos renovadores que introduce Vicuña Mackenna son bien recibidos, así como más tarde el concepto de ciudad "moderna" que propone Karl Brunner que culmina en los sesenta con una imagen de área metropolitana para Santiago, aparentemente aceptada en su tiempo, pero tal vez poco entendida y menos respetada hasta nuestros días.

Esta visión urbana de la modernidad, ha relegado a segundo plano la cultura tradicional relacionada con vida rural y son muy pocas las comunidades que han realizado algún esfuerzo por preservar elementos de ese paisaje tradicional como marca o sello de identidad. En otras palabras, hacia fines del siglo XX, el paisaje del desarrollo se encuentra en comunas de urbanización moderna como Providencia, las Condes, Vitacura y más tardíamente Santiago. Sólo en los últimos tiempos ser moderno incluye la preservación de ciertos valores tradicionales aunque esto ya se llame "posmodernidad".

A mediados del siglo XX, parece imponerse el "paisaje urbano" como imagen del desarrollo, tanto en las nuevas ciudades (Brasilia, New Towns inglesas) como en las obras de reforma urbana y nuevos desarrollos residenciales (por ejemplo el Plan Habitacional de la CORVI en los sesenta). La idea de un cinturón agrícola en torno a la ciudad como "interfase" entre lo urbano y la naturaleza, aparece en las ciudades inglesas, pero no en Brasilia (tampoco estaba en la "ciudad contemporánea" de le Cobusier). Porgresivamente,

el cinturón agrícola se transforma en un cinturón verde multifuncional, recreacional, áreas protegidas, etc.

Se podría decir que los urbanistas ingleses, en un medio rural tan desarrollado como las islas británicas, crean una especie de "interfase" entre el mundo urbano creado por la revolución industrial y el mundo tradicional rural. La "ciudad jardín" es un modelo de vida ni campo-ni ciudad, con las virtudes y sin los defectos de ambos mundos. En la práctica, el suburbio, especialmente en su expresión americana y luego sudamericana, es capaz de recrear muchos de los defectos de ambos mundos.

Desde el punto de vista del desarrollo y los sistemas urbanos, las denominadas "áreas verdes" son una especie de mecanismo de relación entre la ciudad y la naturaleza, ya que son espacios creados y recreados con elementos o componentes naturales y ordenaciones modeladas por la ciudad. En este sentido, tanto un "parque urbano" como un área recreacional, incluido un campo o parcela agrícola cumplen una función similar, poner de nuevo en contacto el hombre con la naturaleza que se han distanciado por el modo de vida urbano.

Con la aprobación del Plan Regulador Intercomunal de Santiago (PRIS, 1960) se incorpora una incipiente noción de espacios abiertos, como recurso especial de uso del suelo a escala metropolitana: es así que se introducen conceptos como los de "área suburbana" y "áreas verdes intercomunales", con contenidos básicos en el plan, de acuerdo a referentes teóricos e ideológicos de la práctica urbanística de esa época.

En el año 1960 se aprobó, mediante un Decreto Supremo, un instrumento normativo para regular la expansión territorial de la aglomeración santiaguina, que según el Censo de Población realizado el mismo año, habría alcanzado 1.907.378 habitantes. Este instrumento, denominado Plan Regulador Intercomunal de Santiago (PRIS), determinaba los límites de las áreas urbana y suburbana, definía la zonificación de áreas industriales, áreas verdes, áreas habitacionales, áreas de equipamiento y abordaba los problemas de vialidad y transporte que enfrentaba Santiago (Honold y Poblete, 1966).

Los estudios del PRIS, habían comprobado la existencia de una superficie urbanizada o semiurbanizada de 12.000 hectáreas de extensión, con un promedio de densidad de 144 habitantes por hectárea, como proyección territorial de la aglomeración metropolitana de Santiago. El Plan fijó un límite para las áreas urbanas y suburbanas, considerando un crecimiento probable para la ciudad en los siguientes 20 años. La superficie urbana proyectada fue de 21.600 hectáreas, con una capacidad estimada en 3.110.000 habitantes (tomando como factor la densidad de 144 habitantes por hectárea).

Sólo con la propuesta del Plan Intercomunal de Santiago, se identifican algunos espacios abiertos de alguna importancia en la periferia de expansión urbana residencial, aparte de la consolidación de espacios abiertos intraurbanos que se le confiere a los cauces del Mapocho y el Zanjón de la Aguada, en su paso por la ciudad. Un ejemplo de estos llamados parques intercomunales es el caso del parque La Granja (o República del

Brasil) que ha sido recientemente intervenido con una obra de equipamiento metropolitano.

Por otro lado, la propuesta paralela de un Plan Micro-regional para la cuenca de Santiago (1964), incorpora la noción de regulación del paisaje natural en la periferia amenazada por la expansión urbana y la influencia inmediata de la metrópolis en su cinturón agrícola, mediante categorías de uso del suelo que hacen referencia a los recursos agrícolas y naturales, las que sólo tendrán un valor indicativo, puesto que el "plan micro-regional" no llega a tener el status legal con que fue aprobado el Plan Intercomunal de Santiago.

Santiago en los sesenta construye una imagen de ordenación del territorio que pretende armonizar el crecimiento pronosticado para la aglomeración metropolitana en un horizonte de 30 años con su entorno agrícola que se ve amenazado por las tendencias de expansión urbana y con su entorno natural montañoso que por sus características de inhabitabilidad se considera menos amenazado. Los mecanismos de regulación del sistema metropolitano, son una propuesta de densificación del área urbanizada, alternativas de crecimiento urbano satelital y una faja de regulación suburbana.

La creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1965) y la asignación de roles específicos a una Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), en el campo de la Renovación Urbana de las áreas centrales y casco histórico de la ciudad, incorpora durante la década de los sesenta, nuevos procedimientos de trabajo en la evaluación del espacio urbano, considerando el valor histórico, cultural y ambiental de la arquitectura y urbanística santiaguina.

Sin embargo, sólo después de tres décadas, con la aprobación del nuevo Plan Regulador Metropolitano para Santiago en 1994, se abre una nueva etapa de discusión entre la relación que se debe establecer entre el desarrollo urbano, en su manifestación de cambio y modernización de la metrópolis santiaguina con la necesidad de considerar el patrimonio natural y cultural en la región metropolitana como un recurso estratégico en el planeamiento urbano chileno.

Desde el punto de vista del planeamiento territorial, esta faja de transición de lo urbanizable, a lo no urbanizable, compuesta por áreas reservadas para la expansión y áreas afectadas por la vecindad del desarrollo urbano, se ha constituido en un territorio de difícil regulación, como lo ha comprobado la experiencia de aplicación del Plan Regulador Intercomunal de 1960, hasta la aprobación del Plan de 1994. La incorporación progresiva de nuevos factores derivados del análisis y estudios ambientales, ha permitido identificar nuevas funciones metropolitanas, para definir una faja de transición urbano-natural, más resistente al cambio, que el concepto de límite urbano del Plan de 1960. Una de estas funciones es la identificación de áreas de riesgo, especialmente en las quebradas de la zona precordillerana, o en algunos sectores inundables en la parte baja del valle.

En los últimos años se ha radicalizado una controversia sobre la necesidad de

readecuar el Plan Regulador Metropolitano que aún no cumple los diez años de aplicación a nuevas demandas y necesidades de desarrollo inmobiliario del sector privado, junto con las propias reconsideraciones que hace el Ministerio de la Vivienda sobre la disponibilidad de recursos de suelo urbano para implementar sus políticas de vivienda social. Una imagen de las nuevas políticas de desarrollo territorial urbano que se proyectan para la región metropolitana se puede encontrar en el denominado “Plan Chacabuco” de reciente aprobación.

De acuerdo a esta interpretación del proceso de transformación del paisaje de la región metropolitana de Santiago y una definición de recursos de espacios abiertos y áreas verdes que debían preservarse como una especie de patrimonio metropolitano, la herencia recibida por las comunas para su protección y desarrollo es muy desigual. En primer lugar los recursos territoriales del sistema histórico de áreas verdes habilitadas ha favorecido ampliamente a la comuna de Santiago y algunas comunas del sector oriente. El resto de las comunas netamente urbanas que no poseen un sector rural como recurso para ampliar su dotación de áreas verdes, tienen escasas posibilidades de ampliar el espacio intersticial de sus áreas construidas.

Por otro lado, el conjunto de comunas que quedó incluida en el cinturón verde o suburbano de los años sesenta, recibió una herencia difícil de proteger ante el voraz avance de la periferia metropolitana. Algunas comunas como Conchalí, perdieron definitivamente el carácter de comunas transicionales, ya que debieron ceder sus territorios rurales a nuevas comunas creadas con la reforma de los 80 (ej. Huechuraba) y otras como Quilicura, sufren un fuerte proceso interno de expansión urbana, que disminuye los recursos territoriales de su sector rural.

Finalmente son las comunas de la periferia rural de la Cuenca de Santiago, las que tendrán la mejor oportunidad de preservar los recursos naturales de la región metropolitana, favorecidos por el distanciamiento a la aglomeración santiaguina, dificultades de accesibilidad y algunas políticas de preservación como el SNASPE de CONAF. Sin embargo, la mayor amenaza pesa sobre los terrenos agrícolas de la región, sobre los cuales, no existen políticas definidas de preservación y su desaparición es sostenida y tal vez, inevitable.

En los próximos años se puede pronosticar un incremento de las presiones de crecimiento en la región metropolitana de Santiago que debieran traducirse en modificaciones a la normativa vigente que permitan la tradicional expansión urbana de la periferia aunque tal vez haya una diferencia significativa con la tendencia histórica conocida: probablemente el patrón de crecimiento no afecte los bordes de la aglomeración como ocurrió con las modificaciones del intercomunal de Santiago entre 1960 y 1994, sino que un amplio anillo de comunas rurales, bajo la forma de un patrón polinucleado de asentamientos urbanos (mal llamados sustentables), como lo sugiere el mencionado Plan Chacabuco. Es oportuno recordar que la propuesta de ordenamiento territorial de comienzo de los sesenta, consideraba sólo cuatro núcleos satélites en este anillo rural exterior de la región metropolitana.

Documentación ampliada (ver carpeta informes).

"La idea de Cinturon Verde en el Planeamiento Urbano y Territorial".
Vicente Gámez. Agosto, 2002.

"La valoración del patrimonio de recursos naturales en el 'cinturón verde' (PRIS, 1960), en la perspectiva de la actividad académica de la escuela de Ecología y Paisajismo".
Galith Navarro. Diciembre, 2002.

"La valoración del patrimonio de recursos naturales en el 'cinturón verde' (PRIS, 1960), hasta la aprobación del nuevo Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS, 1994)". (Vicente Gámez. Agosto, 2003.

"El rol histórico y patrimonial del proyecto de cinturón verde (PRIS, 1960) en la configuración del paisaje metropolitano de Santiago, hasta la formulación del PRMS, 1994". Vicente Gámez. Agosto, 2003.

Santiago, Agosto de 2003.