

# EXPANSION DE LAS CIUDADES \*

MARCO A. LÓPEZ \*\*

---

## PRESENTACIÓN

---

La ciudad reúne y sintetiza la mayoría de los problemas y expectativas de carácter económico, social y ambiental que mueven y, al mismo tiempo, afligen a la humanidad; pero también es el asentamiento humano el contexto que mejor permite el análisis y solución de dichas situaciones.

Es evidente que, se trate de una metrópoli o de un pequeño poblado, es allí donde puede lograrse en mejor forma la coordinación de las políticas públicas con las iniciativas del sector privado. Esto último, siendo algo relativamente trivial, representa, a menudo, una de las dificultades mayores que debe enfrentar el Estado para llevar adelante sus acciones de preservación del bien común, debido a que no siempre logra identificar, adecuadamente, una instancia eficiente para la coordinación ni menos para la concertación de iniciativas y proyectos de los particulares.

De aquí parten la mayoría de las dificultades que se presentan para la formulación de una política de desarrollo urbano, ya que el seguimiento de las tendencias de la oferta y de la demanda de bienes y servicios urbanos representa una dificultad básica de la planificación. La tentación de intervenir "técnicamente" en el proceso es demasiado grande para los burócratas, introduciendo con ello distorsiones difíciles de corregir posteriormente.

Aceptar que existe una forma natural en el comportamiento de la sociedad urbana, tanto en su forma de localizarse como en distribuir sus preferencias dentro del espacio disponible, no es fácil, y a menudo se opta por operar con modelos anticipativos de la realidad futura, evitando con ello reconocer que los usuarios y productores de la ciudad jamás se identificarán con estas soluciones intelectuales.

En lo que respecta al crecimiento de las ciudades, la situación no es indiferente a lo planteado. Las teorías sobre esta materia han pasado por casi todos los estadios de la investigación sin encontrar una respuesta que deje plenamente sa-

---

\* El presente artículo constituyó una ponencia al VII Congreso Interamericano de la Vivienda, celebrado en Panamá en noviembre de 1979.

\*\* El autor es Jefe de División de Desarrollo Urbano del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile.

tisfechos a todos los ciudadanos. Particularmente el problema comenzó a agacharse cuando apareció la idea de que existiría un tamaño óptimo de la ciudad. Se instituyó entonces el concepto de límite urbano con la esperanza de que, establecido éste, la expansión quedaba restringida. En Chile, uno de los primeros países latinoamericanos en donde se impuso esta norma, puede decirse que hoy día, después de casi cuarenta años de aplicación, ha resultado absolutamente ineficiente para el objeto que fue creada. Las ciudades han continuado creciendo y expandiéndose a pesar de la "planificación urbana", regidas por el dinamismo de su propia economía interna y por las preferencias de sus usuarios.

Al estudiar las bases de la nueva política de desarrollo urbano que se está comenzando a aplicar en Chile, se realizó un análisis de los factores que explican estas tendencias, buscando el origen del proceso de expansión urbana. En la ponencia que se presenta a continuación se han resumido algunos de los aspectos principales de dicho análisis.

---

#### PROBLEMAS DE CRECIMIENTO DE LOS CENTROS URBANOS

---

El crecimiento, y especialmente la expansión horizontal de las ciudades y pueblos, se considera en la actualidad como una de las cuestiones más complejas que debe enfrentar la planificación del desarrollo urbano, especialmente en aquellos casos en que el crecimiento se produce sobre suelos con aptitud agropecuaria o minera.

Sin embargo, y a pesar de lo conflictivo que resultan algunos de estos casos, las apreciaciones que de ellos se hacen, a menudo resultan bastante parciales; esto último en el sentido que se da más importancia al enjuiciamiento de los efectos resultantes que al análisis de las causas que lo están generando. Debido a ello es que han resultado insuficientes y poco eficaces, hasta el momento, casi todas las políticas de desarrollo urbano formuladas para resolver los problemas generados por la extensión de las ciudades.

Con el objeto de contribuir al perfeccionamiento de las ideas conducentes a nuevas políticas urbanas, se desarrollan a continuación, con carácter exploratorio, algunos análisis con énfasis en la identificación de las causas de la expansión horizontal y sus posibles consecuencias futuras.

##### I. *Factores explicativos del fenómeno*

A nuestro juicio, el crecimiento en extensión de las ciudades tiene que ver, preferentemente, con cinco cuestiones básicas:

La primera es de carácter demográfico, y se refiere a que la población de los países aumenta permanentemente como consecuencia de la reducción de la mortalidad general y de la ineficiencia de políticas efectivas de regulación de la natalidad. Este aumento tiene, además, dos connotaciones que afectan al problema que estamos analizando: por una parte, el componente urbano es altamente dinámico con respecto al crecimiento general, de tal forma que las tasas de incremento de población urbana duplican en muchos casos a las tasas de crecimiento total, y por otra, este aumento de población urbana se caracteriza por una irregular distribución en el territorio de cada país, con fuerte primacía de las zonas metropolitanas.

La concentración de población en las áreas urbanas podemos considerarla como un proceso irreversible en los casos de los países latinoamericanos más urbanizados, que se espera alcanzará su nivel de estabilización relativa hacia el año 2.000, con un 90% de población urbana.

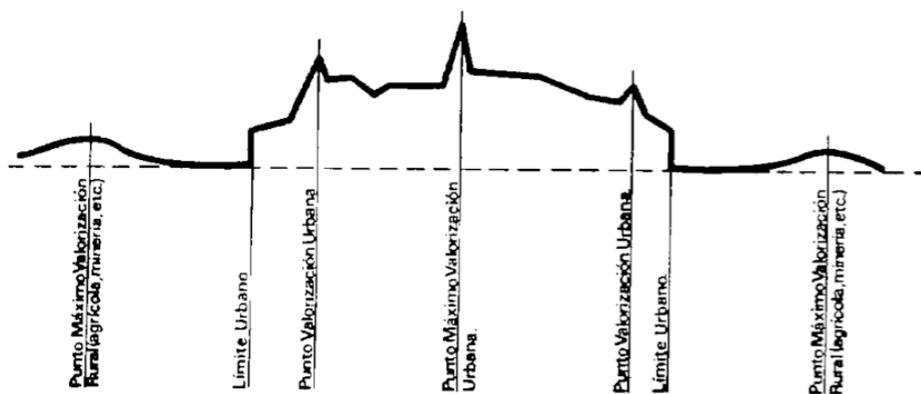
La primacía de las regiones metropolitanas, si bien es cierto no puede calificarse de irreversible, está marcada por un tal alto grado de desequilibrio con respecto al resto de las regiones, que es muy poco probable que la situación cambie notoriamente en los próximos 25 años. Esto significa que el tipo de problemas que nos ocupan continuarán agravándose, con preponderancia en esas áreas.

Una segunda cuestión, que tiene que ver con el crecimiento en extensión, es de carácter socioeconómico. La alternativa a la expansión urbana es la densificación y ésta va fuertemente ligada a costos más altos que los exigidos por la extensión, como consecuencia de implicar el uso de tecnologías más complejas y sistemas, como la remodelación, que son de costos financieros más subidos, y que evidentemente implican costos sociales difíciles de eludir. Dentro de economías de mercado, estos mayores costos deben ser absorbidos por los usuarios, y, por lo tanto, la decisión de frenar la extensión de las ciudades mediante el aumento de sus densidades está directamente ligada a la capacidad de pago y a los niveles de ingreso de la población urbana que, mayoritariamente, conforma la demanda de vivienda y servicios. La inexistencia, en muchos casos, de adecuados mercados de capitales orientados al financiamiento de largo plazo de estos servicios contribuye a agravar la situación.

El tercer aspecto que gravita sobre el crecimiento extensivo de las ciudades está vinculado a situaciones de naturaleza tributaria. La valorización diferencial del suelo rural con respecto al suelo urbano, ha alcanzado desniveles muy exagerados en nuestros países, fomentando procesos especulativos de incidencia negativa en el desarrollo natural de los centros poblados. Como consecuencia, resulta mucho más tentador localizar los futuros crecimientos urbanos en la periferia rural que enfrentar los altos costos de los terrenos centrales. Es evidente que si los avalúos del suelo no estuvieran tan fuertemente determinados por el carácter urbano o rural de la propiedad, los valores de mercado podrían ceñirse a una curva más natural, sin el brusco salto que les provoca la sola disposición de los límites urbanos, sean ellos de carácter jurídico o de planificación (gráfico 1).

GRAFICO 1

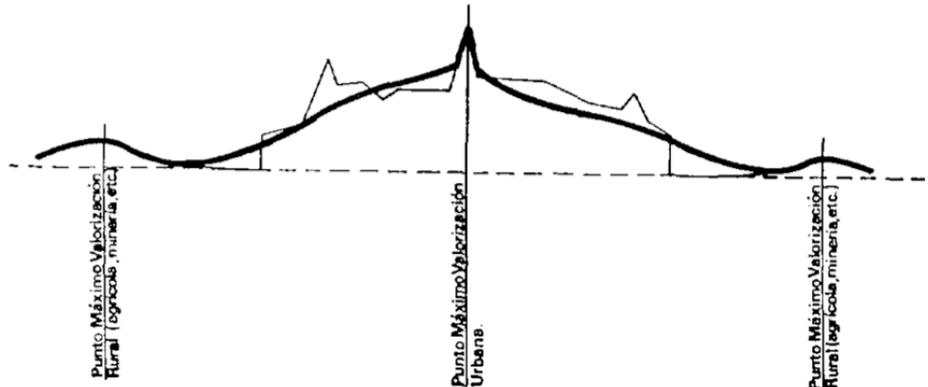
## SIMULACION DEL PERFIL ACTUAL DE LOS VALORES DEL SUELO



Supongamos, por un momento, que el recurso suelo es homogéneo y que sus sectores sólo se diferencian por las mejoras producidas sobre él. La diferenciación entre urbano y rural para los efectos de precios pierde inmediatamente gran parte de su poder determinante y la demanda se ceñirá a los factores positivos que regulan el mercado. Como consecuencia, el perfil de precios seguirá una curva más normal, con puntos altos donde las mejoras generen real plusvalía (gráfico 2).

GRAFICO 2

## SIMULACION DEL PERFIL CORREGIDO DE LOS VALORES DEL SUELO



Es muy posible que las solas medidas sugeridas más arriba no sean suficientes o, en todo caso, no sean las únicas que deban considerarse para producir un cambio hacia la normalización de los precios del suelo. Pero parece lógico que si el régimen tributario aplicado a la tierra, a condiciones iguales, no hiciese diferencias entre lo urbano y lo rural, los valores tenderían a equilibrarse de modo de reducir la presión sobre las áreas periféricas haciéndolas indiferentes frente a otras localizaciones más centrales.

Otro aspecto a considerar se refiere a las preferencias que muestran los usuarios por localizarse en determinados puntos del área urbana. En casi todos los países, los grupos de mayores ingresos buscan la protección de su privacidad y de su inversión inmobiliaria creando áreas o barrios de fincas con carácter exclusivo y se van desplazando hacia la periferia a medida que el resto de la urbanización avanza.

Igual cosa sucede con la localización de centros comerciales y de equipamiento que, al regirse por las reglas del mercado, persiguen capturar las demandas de los grupos consumidores.

Todos los esfuerzos por "planificar" anticipadamente estas situaciones, se estrellan con la dificultad congénita de los administradores del proceso urbano de conocer el comportamiento de estos factores, a menudo interpretados como partes de un mecanismo, cuando en la realidad son componentes de un organismo y como tal presentan características altamente dinámicas y cambiantes.

Pareciera entonces mucho más conveniente intentar el seguimiento de esas tendencias del mercado, que identifican las preferencias naturales de los usuarios y proveedores, que pretender diseñar situaciones ideales del espacio urbano, las cuales, en la mayoría de los casos, no corresponden con las tendencias aludidas.

El último aspecto que consideraremos en el análisis de los factores que ayudan a explicar el crecimiento en extensión de las ciudades es la falta de políticas espaciales para la agricultura. El sector agrícola ha concentrado sus esfuerzos en defender el "recurso" suelo, pero no ha logrado establecer una política de distribución espacial de la producción agrícola.

Resulta lógico pensar que si un mismo predio, de buena aptitud agrícola, es dividido por un límite urbano, el paño o lote que queda dentro de dicho límite aumentará su valor sin necesidad de ninguna mejora, y aunque en el otro paño se demuestre que está el mejor suelo agrológico del país, éste con seguridad no podrá competir basado en su propia rentabilidad rural y será rápidamente transformado en urbano por sus propios dueños, o sea, que las áreas agrícolas o con aptitud agrícola, ubicadas en las inmediaciones de una ciudad, al no existir políticas precisas sobre su productividad destinadas a mejorar su valor intrínseco en el mercado, seguirá considerándose como un recurso potencialmente urbano y no podrán resistir la presión cuando ésta llegue.

En el fondo, queremos decir que, como las ciudades seguirán expandiéndose casi con seguridad, desde el punto de vista recién analizado no basta declarar exclusivo el uso agrícola como mecanismo de autodefensa del recurso, sino que sería necesario determinar cuáles áreas agrícolas y por qué medios podrán elevar su valor hasta competir en precio con los valores medios del suelo urbano.

Creemos, por ejemplo, que si una há de tierra de categoría 1 de riego ubicada en la periferia de la ciudad a la cual se le agregaran todas las mejoras imaginables, no logra un valor absoluto igual o superior al de una há de suelo urbano, eriazó, en el casco de la ciudad, no habrá reglamento, ordenanza ni voluntad capaz de impedir el cambio de destino.

Como veremos más adelante, si tomamos como ejemplo el caso chileno, donde existe una disponibilidad de suelos con aptitud agrícola del orden de los 12.000.000 de há, resulta poco comprensible que se concentre todo el conflicto de los recursos de suelo en las 150.000 há. que más o menos podrían considerarse amenazadas por la expansión urbana (1,25%).

Intentemos provisoriamente una primera conclusión de estos cinco factores considerados.

La población urbana continuará creciendo, tanto en términos relativos con respecto al total de población del país, como en términos absolutos. Este incremento obviamente demandará cada vez más espacio urbano para el desarrollo de sus actividades.

Por otra parte, la velocidad de crecimiento de la economía en los países latinoamericanos hace prever que no será posible modificar significativamente las densidades de concentración, y que por lo tanto ese mayor espacio requerido se traducirá en demanda por más suelo urbano en la periferia no construida.

Finalmente, este nuevo espacio urbano requerido representará permanentemente una presión sobre suelos potencialmente agrícolas, por lo cual sería conveniente que se definieran políticas espaciales para el agro mediante las cuales se pudieran establecer incentivos, mecanismos técnicos y de infraestructura para promover y fomentar la producción agropecuaria a distancias adecuadas de las áreas de influencia de las ciudades, de modo de orientar la demanda por suelos de distinto uso, según una curva de precios normal.

## 2. Dimensión del problema en Chile

En magnitud absoluta, sin embargo, el problema de la expansión física de los centros poblados no aparece como una cuestión significativa.

En efecto, si consideramos el caso de Chile, en que del total del territorio nacional (754.251 km<sup>2</sup>, excluyendo la Antártica), aproximadamente un 30% (226.000 km<sup>2</sup>) puede estimarse como ecúmene habitable, quedando incluidas dentro de él las áreas con aptitud agrícola (aproximadamente 116.000 km<sup>2</sup>), puede deducirse que la superficie ocupada por ciudades y pueblos no tiene mayor relevancia.

Esta última afirmación se basa en que si asignamos una densidad bruta promedio de 50 hab/há \* a la población urbana proyectada a 1980 (7.902.400 hab.), la superficie ocupada llegaría a sólo 1.500 km<sup>2</sup>. Aun si redujéramos a la mitad la densidad bruta estimada (25 hab/há), la superficie urbana seguiría siendo no significativa con respecto al espacio habitable (1.35%) como se aprecia en el cuadro número 1.

### CUADRO 1

#### SUPERFICIE TOTAL URBANA CON RESPECTO A SUPERFICIE TOTAL DEL PAIS, AL ESPACIO HABITABLE Y A LA SUPERFICIE AGRICOLA

	DENSIDADES	
	50 hab/há %	25 hab/há %
a) Con respecto a la superficie total del país (754.251 km <sup>2</sup> )	0.2	0.4
b) Con respecto a la superficie habitable (226.000 km <sup>2</sup> )	0.68	1.35
c) Con respecto a la superficie agrícola (116.000 km <sup>2</sup> )	1.3	2.6

Fuente: Cuadros 2 y 3.

\* Promedio determinado a partir del supuesto de que la población urbana en regiones con áreas metropolitanas es de 80 hab./há; en regiones no agrícolas y sin áreas metropolitanas es de 50 hab./há; y el resto de las regiones varía entre 20 y 30 hab./há, Ver cuadro 2.

El análisis desagregado permite, sin embargo, observar que en algunas de ellas la situación presenta características que requieren tratamiento especial.

En las regiones del Norte Grande, por ejemplo, el porcentaje de suelo con aptitud agrícola con respecto a la superficie total es muy reducido y, por lo tanto, cualquier conflicto con áreas urbanas puede estimarse de gran significación para el desarrollo agropecuario. Los casos de Arica sobre el Valle de Azapa, de algunos poblados junto a los oasis en el interior de Iquique, de Calama sobre el Valle del Loa y de Vallenar, representan situaciones conflictivas, las cuales requieren políticas muy específicas para distribuir el uso del recurso suelo.

CUADRO 2

## POBLACION TOTAL Y POBLACION URBANA DEL PAIS POR REGIONES A 1980

<i>Región</i>	<i>Pobl. total</i>	<i>% Pobl. Urbana de la Región</i>	<i>Total Pobl. Urbana</i>
I	238.496	86.8	207.015
II	312.080	92.7	289.298
III	199.329	65.9	131.358
IV	413.990	49.3	204.097
V	1.232.410	77.1	950.188
R.M.	4.338.511	92.2	4.000.107
VI	564.111	35.2	198.567
VII	722.682	39.1	282.569
VIII	1.507.381	60.2	907.443
IX	672.389	39.1	262.904
X	883.073	39.4	347.931
XI	64.300	46.5	29.900
XII	11.119	81.9	91.006
<b>TOTAL</b>	<b>11.259.871</b>	<b>70.2</b>	<b>7.902.383</b>

*Fuente:* CONARA, INE.

En la cuarta región, también el problema ha adquirido importancia, tanto por la escasez de suelos agrícolas como por la inadecuada localización de los centros poblados.

En cambio, en la Zona Central, los suelos potencialmente agrícolas superan el 30% de la superficie total, por lo cual la expansión de las ciudades no deberá representar un problema agudo a pesar de sus deficientes emplazamientos.

Entre la V y la IX Regiones, incluyendo la Región Metropolitana, existen más de 47.000 km<sup>2</sup> de suelo potencialmente agrícola y el conjunto de centros

\* Ver cuadro 2.

urbanos, suponiendo que duplicaran su extensión al año 2000 no requerirían más de 1.300 km<sup>2</sup>, o sea alrededor del 2.75% de dicha superficie agrícola, y todo esto si es que la totalidad del crecimiento fuera sobre suelo cultivable.

En el resto del territorio, salvo en la X Región, en la cual puede considerarse relativamente agudo el problema, no existen situaciones de tal gravedad que justificaran las medidas de control que hoy imperan.

Estudios posteriores, realizados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, han permitido dimensionar la relación entre espacio habitable y suelo urbano (ver cuadros 3 y 4).

CUADRO N° 3

SUPERFICIE TOTAL POR REGIONES <sup>1</sup>  
 SUPERFICIE CON APTITUD AGRICOLA POR REGIONES <sup>2</sup>  
 PORCENTAJE DE SUPERFICIE AGRICOLA SOBRE SUPERFICIE TOTAL REGIONAL <sup>3</sup>

Región	A Superficie total km <sup>2</sup>	B Superficie con aptitud Agrícola (km <sup>2</sup> )	C % B/A
I	58.073	116	0.20
II	125.306	83	0.07
III	78.268	229	0.29
IV	39.268	1.155	2.93
V	16.378	2.329	14.22
R. M.	14.899	4.636	31.12
VI	16.933	4.908	28.98
VII	30.518	9.734	31.89
VIII	36.007	13.612	37.80
IX	32.472	12.637	38.92
X	67.105	15.642	23.31
XI	106.791	14.450	13.53
XII	132.034	36.821	27.89
TOTAL	754.251	116.350	15.4

Fuente: (1) CONARA  
 (2) ODEPLAN  
 (3) Estrategia Nacional de Desarrollo Regional.

Como conclusión de dichos estudios —los cuales están destinados a facilitar la formulación de normas de ordenamiento espacial a nivel de cada región— se puede observar que las apreciaciones antes señaladas, sobre la incidencia de la urbanización sobre el territorio son perfectamente lógicas, permitiendo al mis-

mo tiempo desvirtuar las aseveraciones, largamente sostenidas, en el sentido de que el crecimiento de las ciudades estaría constituyendo un grave peligro para el desarrollo de las actividades productivas del área rural.

C U A D R O N° 4

## ESTIMACION DE LA SUPERFICIE URBANA POR REGIONES

<i>Región</i>	<i>Estimación de la densidad urbana de la región hab./há</i>	<i>Superficie urbana teórica há</i>
I	50	4.140
II	50	5.786
III	30	4.378
IV	30	6.803
V	80	11.877
R. M.	80	50.001
VI	20	9.928
VII	20	14.128
VIII	50	18.148
IX	30	8.763
X	30	11.598
XI	30	997
XII	50	1.820
TOTAL	53	148.367 1.500 km <sup>2</sup>

*Fuente:* Cuadro 3.

## CONCLUSIONES

El crecimiento de las ciudades sobre el espacio rural incide sobre otros usos no urbanos de la tierra. Esos otros usos se dan en el área rural como consecuencia de las ventajas comparativas que presentan cierto tipo de recursos naturales, siempre que la productividad de esos suelos rurales permita que su precio sea competitivo con el precio de las áreas urbanas periféricas de bajo costo. En este caso, los usos de tipo rural han podido sostenerse sin grandes problemas.

La relación de equilibrio entre usos de suelo urbano y rural, está dada por una curva de precios de la tierra, estructurada en base a la oferta y demanda, según usos requeridos por el mercado con rentabilidad equivalente. El perimetro de las ciudades presiona por expandirse debido a la demanda de más es-

pacio para la vivienda, la industria y cierto tipo de servicios. La demanda de suelo rural se orienta, según las distintas zonas del país, hacia usos agrícolas, mineros, parques y reservas naturales, turismo e infraestructura económica.

Consecuente con esto último, la oferta de suelo, en cada caso, no puede estar restringida sólo por delimitaciones y zonificaciones basadas en estándares teóricos y normas rígidas. Para una operación adecuada del mercado de suelo, tanto urbano como rural, es conveniente que siempre exista la posibilidad fácil de incorporar nuevos stocks de tierra para los usos de mayor demanda. Este aspecto es básico en la comprensión de la política de suelo urbano, tanto en las preferencias por localizarse dentro o fuera del perímetro, como por usar zonas centrales ya urbanizadas.

Para el primer caso, las políticas deben consistir en reconocer las tendencias del mercado; como el principal indicador para determinar la cantidad de terreno que requerirá el desarrollo de las actividades urbanas y la dirección de crecimiento dominante.

En base al criterio anterior, las políticas deberán orientar el crecimiento futuro, reconociendo las áreas potenciales de la periferia que podrán ser usadas para la expansión urbana, dentro de las cuales se deberán incluir reservas de suelo suficientes como para asegurar la operación de un mercado amplio de la tierra. Con esta medida, los precios se regularán automáticamente mediante el equilibrio razonable entre oferta y demanda.

En otras palabras, es necesario determinar las direcciones hacia donde se limitará el crecimiento por razones de protección o seguridad, dejando el resto de las áreas libres para la expansión. Dentro de estas últimas, el Estado definirá aquellas zonas donde prestará su apoyo a la iniciativa privada con obras de infraestructura y equipamiento. Esta norma se regulará automáticamente mediante mecanismos de densidad de ocupación del suelo, deducidos de las tendencias que muestran las demandas de los particulares a través de sus proyectos.

El perímetro de crecimiento futuro debería seguir las tendencias preferenciales de localización que se expresen en el mercado, sin más restricciones que las que establezca el criterio general de preservación del bien común; de la infraestructura estratégica existente, como los aeropuertos, puertos, sistemas de comunicación, etc., y las normas conducentes a procurar condiciones ambientales compatibles con el desarrollo integral de la sociedad.

En este sentido, el perímetro no debe considerarse como un límite jurídico, sino como el reconocimiento de las tendencias naturales de crecimiento de la ciudad en un determinado momento. El crecimiento natural quedará entonces, enmarcado dentro de una norma técnico-jurídica que permitirá al sector privado, generar nuevos desarrollos en las direcciones de expansión urbana previamente identificadas.

Dentro del área o perímetro definido por los ejes de crecimiento, la inversión pública deberá ir apoyando el desarrollo de nuevas zonas, con inversiones en vialidad, equipamiento y servicios públicos. Estas inversiones se basarán en una política de precios reales para las obras de infraestructura, la cual tiene que ser ampliamente difundida al sector privado de modo de que éste oriente la expansión urbana hacia donde sus costos sean menores y sus beneficios mayores.

Igualmente, las características del mercado contribuirán a establecer una zonificación amplia que reconozca las preferencias expresadas por la demanda, salvo para aquellos usos especiales como industria molesta o nociva, comercio exclusivo, y equipamiento público que, por su impacto de escala urbana, deben ser determinados por la autoridad competente. Esta zonificación, una vez acordada, se mantendrá obligatoria por períodos equivalentes a los plazos que se establezcan para la amortización de las inversiones que se realicen dentro de ella, según el tipo de uso asignado; y no se modificará durante dicho período sin mediar indemnización a los propietarios afectados salvo en el caso que una proporción mayoritaria de ellos acceda al cambio. La zonificación se complementará con normas de urbanización y construcción específicas, reguladas por criterios de flexibilidad y usos alternativos.

Fuera del perímetro, la autoridad reconocerá el derecho de los particulares para llevar a cabo proyectos urbanos, pero en este caso, el Gobierno no se obligará a realizar obras de vialidad de equipamiento, ni de servicios públicos, salvo aquellas que sean necesarias para el desarrollo de las actividades rurales; por lo tanto, no garantizará su futura incorporación al perímetro urbano y al mismo tiempo impondrá normas de uso, urbanización y construcción distintas a las acordadas para las inversiones que se realicen dentro del perímetro.

Ambas situaciones debieran manejarse con los planes regionales de desarrollo urbano, mediante los cuales se normarían los perímetros de los centros urbanos y se asignarían usos de suelo en las áreas internas de la ciudad y en la periferia potencialmente urbana.

La herramienta principal con que el Estado regularía todas estas disposiciones, debiera estar constituida por una norma técnica que estableciera la modalidad de utilización progresiva de tierras para usos urbanos, a medida que las demandas de crecimiento definidas por el mercado así lo hagan necesario, complementada por un régimen tributario sobre los bienes raíces proporcional al valor que vayan alcanzando las inversiones inmobiliarias. Este procedimiento permitirá captar un mayor volumen de impuestos en relación directa a la valorización de las nuevas áreas desarrolladas en el proceso de expansión de las ciudades, mediante la aplicación de mecanismos automáticos de retención. Esta mayor recaudación facilitará, a su vez, la acción del Estado en la dotación de infraestructura y equipamiento público. Una vez que los particulares hayan definido sus proyectos y realizado los estudios de mercado respectivos, la autoridad reconocerá los usos de suelo dominantes y establecerá o aplicará la norma técnica que garantice dicha inversión.

Esto último se lograría mediante una zonificación y normas flexibles de urbanización y construcción que se aprobaran de acuerdo a dichos proyectos elaborados por el sector privado.

Esto significa que, previo a determinar la zonificación, el sector privado interesado en desarrollar proyectos en dichas áreas deberá realizar estudios de mercado que permitan reconocer los usos de suelo sobre los cuales exista mayor demanda, de manera de asegurar a aquellas actividades más dinámicas la disponibilidad de una oferta compatible con sus necesidades.

Con ello se pretende evitar la repetición de errores como los provocados con numerosos planes reguladores, al reservar superficies para usos determinados con criterios teóricos, los cuales nunca fueron utilizados, frenando con ello el desarrollo de otras actividades para las cuales sí que existía demanda.

Los usos preferentes corresponderán a los de mayor demanda en el mercado de la tierra, sin desconocer la necesidad de fijar ciertas restricciones que permitirán preservar recursos naturales no renovables; protección y reservas para elementos de comunicación, como carreteras, aeropuertos, puertos, ferrocarriles, etc., y áreas de esparcimiento deseadas por la población.

Por otra parte, el Estado debe preservar el desarrollo armónico de las ciudades, estableciendo zonificaciones que respeten, por plazos razonables, las preferencias y deseos de sus habitantes para localizar sus residencias en áreas de baja o alta densidad; de uso exclusivo, o mixto con comercio, y de áreas especiales para aquellas industrias que requieran mantenerse lejos de las zonas residenciales, por sus características contaminantes y riesgosas.

Igualmente contribuiría al logro de este desarrollo armónico, si definiera su inversión en vialidad, equipamiento e infraestructura sanitaria, vivienda y espacios abiertos, de modo de asegurar a todos los habitantes la provisión de servicios y accesibilidad, a costos iguales por unidad, dentro de un área determinada por el mercado de suelo. Esta área debería quedar establecida en los Planes Regionales de Desarrollo Urbano.

La aplicación de estos criterios permite asegurar que la liberalización de la normativa que restringe el crecimiento natural de las ciudades no representa ningún riesgo y, por el contrario, incentivaría fuertemente la inversión privada.