

Renovación Urbana: en busca de Consenso

Arquitecto ABRAHAM SCHAPIRA S.

En relación al presente número de la revista, quisiéramos reflejar para el lector no especialista, el estado actual del pensamiento, disensiones y coincidencias de diversos sectores nacionales interesados en el tema de la renovación urbana.

Convocamos a planificadores, arquitectos, economistas, empresarios y funcionarios municipales a un foro del que AUCA da cuenta en páginas separadas, en un intento de fijar posiciones coherentes como posible fundamento de acciones futuras. Lo cierto es que no logramos descubrir esa coherencia y mucho menos, la base de una política urbana de consenso. Pero sí, un espectro de ideas, más o menos representativas de la crisis que vivimos, así como de los intereses sectoriales en juego, no por contradictorios, menos relevantes. Más que referencias al desarrollo urbano, concepto que no todos comparten, al menos con igual significación, se prefiere pensar en una cultura de la ciudad y un mejoramiento de la calidad de vida, frente a eventuales acciones de reconstrucción o renovación.

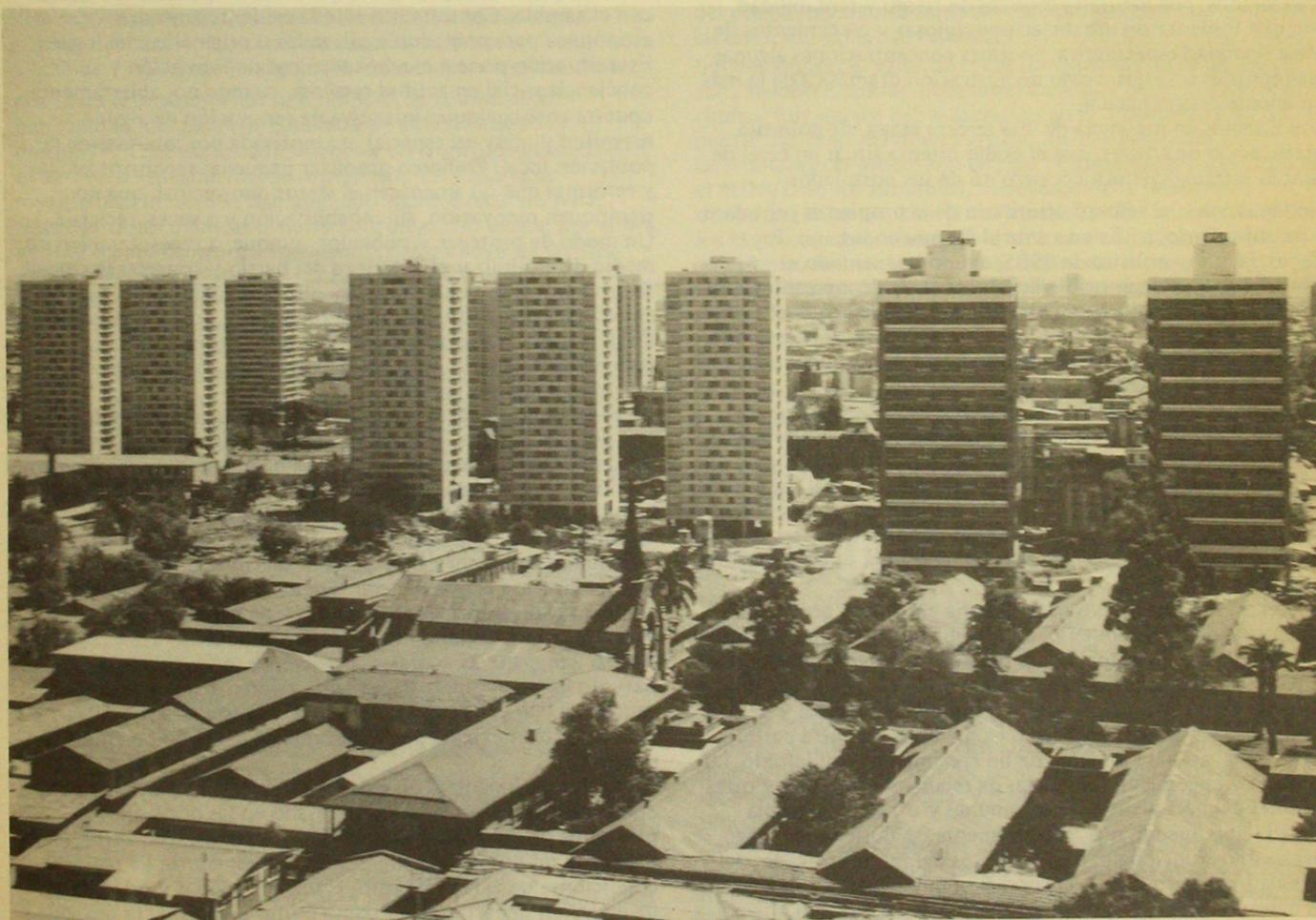
El bosquejo que sigue se propone formular, a grandes rasgos, dichas posiciones. Las motivaciones básicas y contradictorias ante la problemática de la renovación urbana, las podríamos agrupar en cuatro interrogantes fundamentales:

- 1.- Quién hace la renovación.
- 2.- Para quiénes.
- 3.- Con qué recursos
- 4.- Cómo.

1. QUIEN.

Sucesivamente, a través de incesantes experiencias, avances y retrocesos, el país se ha alineado tras variadas alternativas de política urbana. Aún cuando, para reseñar la renovación de Santiago habría que remontarse a Vicuña Mackenna, suele hablarse propiamente de planificación a partir de los comienzos de la década del 30, con la llegada de Karl Brunner y su

Remodelación San Borja: Doble imagen urbana.



proyecto de eje Avda. Bulnes. El liderazgo del Estado en renovación y, especialmente en reconstrucción, se enfatiza desde Pedro Aguirre Cerda con la Corporación de Reconstrucción y Auxilio. En tanto que la nueva Chillán es el mejor ejemplo de esa política, la Serena constituye durante Gabriel González, paradigma de intervención urbana planificada y unívoca. Entre el 66 y 70, Frei instrumentaliza el Minvu como órgano de la remodelación, con actuaciones tan relevantes en Santiago como Villa Frei, Villa Olímpica y San Borja. Menos espectacular, quizás, pero con un sentido más claro de integración y avance social, opera durante el breve gobierno popular a partir de 1970, un modelo de planificación centralizada desde el Ministerio de la Vivienda y Odeplán, a través CORMU, organismo dotado de todas las atribuciones necesarias.

El hilo conductor de estas últimas políticas urbanas con mayor o menor fuerza es el siguiente: Partiendo del desarrollo y renovación urbanas como objetivos sociales y de la ciudad como derecho ciudadano, solo el Estado tendría responsabilidad y capacidad para asumirlos, así como las atribuciones para vencer sus obstáculos naturales. Esta posición la hemos visto claramente expresada en el foro AUCA 1986 y compartida por numerosos técnicos y planificadores de formación sociológica. Pero, la última década ha transcurrido bajo definiciones políticas y éticas totalmente opuestas: el concepto de Estado subsidiario y la exaltación de la iniciativa privada como supuesta base de libertad económica e individual. En su proyección hacia nuestro tema, estas tesis dieron origen, en primera instancia, a los enunciados de la "POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO", marzo de 1979", en la que se alude a la ineficiencia de la planificación tradicional, en contraste con la eficacia del mercado para movilizar creativamente al sector privado y sus recursos en favor de la ciudad. En cuanto al Estado, se reserva solamente el papel social de erradicación de la extrema pobreza.

La crisis económico-financiera que puso fin al sueño de opulencia para la economía chilena entre el 78 y el 81, también barrió con la ilusión de que los particulares desarrollarían eficientemente la ciudad. No solo no intervinieron en los barrios deteriorados, por naturales motivos de riesgo y rentabilidad, sino que fomentaron urbanizaciones lujosas y crecimientos de única finalidad especulativa, enormes concentraciones algunas abandonadas o vacías, como demostración dramática de la más ineficiente programación.

Hoy estamos en presencia de una tercera etapa, de dolorosa rectificación de errores, que el poder intenta situar en nivel de cambio estratégico-político, pero no dé sus postulados

fundamentales: el respeto prioritario de la propiedad privada y el rol subsidiario del Estado ante el fenómeno urbano. En efecto, la nueva política de 1985, dando por sentado el principio general inamovible de la economía de mercado como base de asignación eficaz de los recursos reconoce que el llamado Bien Común prima sobre el interés privado y propone regular el proceso, idealísticamente, a través de la planificación, ahora reservada al Estado.

La respuesta a quién hace la renovación de la ciudad, parece apuntar ahora hacia una alianza del capital financiero privado con las corporaciones edilicias, concebidas éstas, como extensiones locales y regionales del Gobierno central. El mismo proceso de "municipalización" y "privatización" que se intenta en el campo educacional, está dirigido también hacia los sectores de planificación y renovación urbana, con toda su carga positiva y negativa implícita.

En efecto, si bien la renovación urbana en cuanto proyección coyuntural del planeamiento, se concibe mucho mejor en nivel local y regional, principalmente por su grado de información y su potencial participación ciudadana; no lo es menos que ello depende de las atribuciones de la administración local y de su estructura, ya sea democrática o excluyente. Por otra parte: cómo soslayar, para los fines de un crecimiento equilibrado, las enormes y endémicas diferencias de recursos entre unas y otras regiones del país y entre unas comunas y otras en la misma ciudad? Suponiendo que, efectivamente, se pusieran en juego mecanismos funcionales participativos del interés privado, del sistema financiero y de la corporación municipal: ¿dónde están las bases de unas reglas de juego que aseguren, no sólo eficiencia

económica sino también social y urbanística?

Quedan así planteadas las interrogantes y motivaciones del disenso frente a un tema que, bajo las circunstancias actuales, se ha ideologizado hasta anular toda la objetividad necesaria para su planteamiento correcto.

2. PARA QUIENES

Renovar en la ciudad es hacer cirugía en el tejido urbano, el cual, como es sabido, no solo constituye una trama física de propiedades, no solo espacios, calles y construcciones, sino una delicada red de intereses, expectativas, relaciones personales y vecinales, imágenes y mitos. En toda intervención, se gana y se pierde y sobre todo, algunos se benefician y otros se perjudican. Cuando se plantea la pregunta: a quién perjudica o beneficia la renovación urbana? de nuevo encontramos a los interlocutores técnicos evasivos o francamente divididos. Por una parte, las experiencias de grandes operaciones de rehabilitación en el interior de las viejas ciudades del mundo casi siempre han conducido a la erradicación de pobladores originarios, substituídos por estratos económicamente mejor dotados. Es muy difícil hallar excepciones a la regla: en tanto que el mejoramiento físico del barrio lleva a elevar su habitabilidad y rentabilidad, si no existe, paralelamente, una superación económica del poblador (y no tiene por qué haberla, como efecto de tal renovación), éste termina expulsado del barrio. De otro lado, mientras los vecindarios antiguos o deteriorados se abastecen de una rica y extensa gama de artesanos y pequeños comerciantes del detalle, los nuevos asentamientos vendrán equipados de supermercados y centros comerciales, cuya competencia es irresistible para el bolichero o el ambulante. Desaparecen así, oficios y medios de vida, mientras surgen otros de naturaleza distinta, que no representan oportunidades para las mismas personas desplazadas. El progreso conlleva sus víctimas y, generalmente, éstas se seleccionan entre los más débiles y más pobres.

No mencionemos, por ahora, otros déficits en términos de tradición, cultura o identidad, que también pueden sobrevenir con el cambio. Constatemos sólo la evidente amenaza económica para pobladores, allegados u originarios del lugar. Esta situación pone a muchos técnicos de formación y conciencia social en actitud recelosa, cuando no, abiertamente opuesta ante cualquier iniciativa de renovación de alguna magnitud y, muy en especial, no motivada por intereses de la población local. Prefieren propiciar pequeñas reconstrucciones y reformas que no amenacen el status-quo vecinal, que no signifiquen renovación, sin rehabilitación y a veces, reciclaje. Un modo de proteger al poblador, aunque, a veces, también un medio de estabilizar el deterioro del barrio y congelar la ciudad. Sobre todo, si se tiene en cuenta que la modalidad de asignación de recursos por parte del capital financiero, no va, precisamente, dirigida hacia la pequeña empresa constructora o hacia el pequeño propietario que refacciona, sino a operaciones de mayor expectativa rentable.

En el extremo opuesto, ya se trate de técnicos o promotores, hay quienes apoyan la renovación urbana sin restricciones, con máxima libertad de juego, en la medida que existan los agentes económicos y sociales capaces de emprenderla. Asumiendo que la erradicación forzada sea consecuencia injusta para ciertos sectores, la supuesta creación de empleos, oferta de nuevas viviendas para mayor cantidad de población, saneamiento físico y rehabilitación económica del barrio deberían constituir compensaciones socialmente válidas y de beneficio general. Y para muchos otros, este dilema es absolutamente irrelevante, puesto que, bajo las actuales condiciones socio-políticas del país, no habrá ni puede haber renovación urbana, siendo la prueba de ello el que ni siquiera fuese abordada la más urgente reconstrucción exigida por el terremoto, a un año corrido del desastre.

En todo caso, mientras no existan instancias de participación democráticas del vecindario interesado en las decisiones y proyectos de renovación que le afectan, seguirán constituyendo para ellos un potencial peligro, más que esperanza de mejorar condiciones de vida. Tales proyectos, programas y prioridades de inversión deberían tener como punto de partida la seguridad

de permanencia de la población, incluyendo inquilinos y allegados, en el barrio que se renueva, durante los trabajos y posteriormente a ellos.

El desafío para las SERVIU y las nuevas corporaciones mixtas de desarrollo urbano, en particular la parte municipal, es asegurar dicho objetivo sin convertir, por ello, en inviábiles los proyectos de renovación para lo que estos organismos necesitan una alta capacidad de gestión, que hoy no poseen. Y en términos legales, cuando el respeto del "derecho a la ciudad" tenga tanta fuerza jurídica como la que se consagra hoy al "derecho de propiedad", la renovación urbana dejará de ser amenaza, para convertirse en fuerza reivindicativa de la propia comunidad interesada.

3. CON QUE

Hemos tocado los objetivos, refirámonos ahora a los medios necesarios para cumplirlos. Las opiniones han puesto el acento en cuatro cuestiones fundamentales:

- a) La voluntad de actuar.
- b) Los recursos económicos.
- c) Los recursos técnicos.
- d) El derecho que asiste a la renovación.

El tema de una voluntad política como soporte fundamental ya fue aludido al comienzo. Volvamos sobre la nueva carta sectorial que nos rige:

"La Constitución política asegura que la participación del Estado en las actividades empresariales sólo debe tener carácter subsidiario. Por tanto, la libre iniciativa del sector privado en el desarrollo urbano tiene carácter de gestor principal. Pero la planificación del desarrollo urbano es una función privativa del Estado. En consecuencia, la iniciativa privada deberá someterse a la planificación que establezca el Estado y dentro de este marco, orientar naturalmente sus decisiones por el mercado".

Política Nacional de Desarrollo Urbano. Marzo de 1985.

Este reconocimiento de su rol orientador, ya es un cambio positivo en relación con los conceptos del mismo documento de marzo de 1979. Sin embargo, bajo estas bases constitucionales, el Estado está asumiendo solo un 30% de la inversión habitacional del país y la totalidad de esos recursos van destinadas a nuevas urbanizaciones y crecimiento suburbano en extensión o saneamiento de la periferia. En materia de reconstrucción, sólo se han asignado algunos recursos para restaurar obras públicas o viales destruidas. No existe, por ahora, indicio alguno de otorgar medios fiscales o apoyo de crédito subsidiado a la iniciativa privada que, supuestamente, emprendería la reconstrucción. El apoyo a la reconstrucción para propietarios particulares afectados por el sismo último, por parte del sistema financiero, puede calificarse de insignificante. No hay, pues, voluntad política de reconstrucción y renovación urbanas, aunque los instrumentos existan aún. Se trata de los SERVIU, que en alguna medida heredaron las atribuciones de CORMU y sus funciones. Pero no se dispone de recursos ni programa alguno de adquisición de suelo. Al contrario, el Estado continúa vendiendo en licitación pública terrenos de su propiedad, aptos para operaciones de esa índole. Tampoco se conocen procesos y trámites de expropiación a los mismos fines, como no sean aquellos estrictamente indispensables para vialidad y alineación.

Visto así, la función planificadora que el Estado se asigna pareciera limitarse al papel impreso y a las buenas intenciones, sin ofrecer los elementos concretos de su factibilidad.

Para quienes se pregunten por los recursos técnicos que tradicionalmente existieron y funcionaron en el país: Las nuevas teorías mercadistas ya referidas postularon el descrédito de la planificación como metodología y del control estatal como praxis asociada al desarrollo urbano, con el fin de entregar definitivamente el campo de acción a la iniciativa privada. Aún cuando los porfiados hechos obligaran a revisar estos planteamientos oficiales, el efecto de grandes mistificaciones y errores subsisten todavía. La municipalización de las funciones urbanísticas no ha motivado, consecuentemente,

la dotación de estos organismos de equipos técnicos o recursos para programación, planificación y gestión. Se prefiere aún el sistema de licitar en encarnizada competencia, servicios profesionales de oficinas privadas.

Lejos aún de completar la etapa de confección de planos reguladores, mal pueden encajar los proyectos de reconstrucción y/o remodelación consecuentes. Sin embargo, en esta materia, forzoso es reconocer que desde 1982 hasta la fecha ha existido una importante actividad en cuanto a confección y actualización de planos reguladores. Los anteriores a 1985 vuelven a ajustarse, y hay licitaciones en marcha, como el caso de Curicó, confeccionado en 1982. El objeto es hacerlos más explícitos y menos permisivos, sin embargo, muy poco pueden aportar a la renovación urbana al excluir de ellos normas e incentivos movilizados de la acción privada dirigida a ese propósito. Tocante a la legislación, que alguien denominara "cuarto jinete del apocalipsis urbano":

La sacralización del derecho de propiedad, otro de los pilares del régimen, ha puesto la lápida definitiva a cualquier política de renovación urbanística y reforzado el status-quo existente. Los vicios e imperfecciones del sistema de propiedad heredado en las áreas viejas de la ciudad, requieren de un cuerpo legal de saneamiento patrimonial suficientemente ágil y expedito, que, por ahora, no existe o no se utiliza. Los técnicos se manifiestan de acuerdo en que, por lo menos, tres instrumentos jurídicos fundamentales son necesarios para funcionalizar la renovación urbana, a saber:

- La expropiación por causa de utilidad pública, dirigida hacia el proceso de renovación.
- Un estatuto de reparcelación o agrupación comunitaria para configurar terrenos adecuados, vale decir, unidades de actuación urbanística.
- Implementar y legalizar los municipios en cuanto órganos de gestión urbanística.

4. COMO

El "cómo", es decir, el tema de la relevancia e intencionalidad del diseño, divide a los arquitectos más que cualquiera otra de las contradicciones ya reseñadas.

Sin desconocer el valor de todas las experiencias realizadas en cada tiempo histórico de la arquitectura, y de su impronta en la ciudad, hoy parece haber consenso en el rechazo de algunas configuraciones del diseño urbano, otrora aceptadas. Descartando el urbanismo de tipo "campamento" que propicia el MINVU en los suburbios, merecedor de la más amplia discusión, ni las soluciones de "ciudad jardín" sin densidad, ni los esquemas corbusianos de altas torres entre grandes vacíos, son recetas felices para las áreas deterioradas urbanas. Estas formaciones no condicionan "ciudad" en el sentido que entiende el ciudadano: manzanas, calles, plazas, reconocimiento de barrio y lugar.

En el área metropolitana, se abre paso una concepción de edificar en mediana altura y alta densidad, con acentuación de cierta continuidad constructiva perimetral, que haga uso integral del espacio público o en condominio al interior de las manzanas. Sin embargo, a partir de este principio, emerge el discurso formalista o historicista de la ciudad, que podríamos caracterizar así:

Cada vecindario es una entidad en sí mismo, propio y distinto de los demás, no solo por su carácter o estilo peculiar sino también por su entorno, calidad de vida y nivel de equipamiento. Santiago, por ejemplo no es una ciudad, sino múltiples ciudades diferentes, algunas se niegan entre sí. De allí que los proyectos de renovación urbana deberían partir no de generalidades sino de la investigación de tipologías, morfologías y peculiaridades de cada sector, a fin de no desfigurar su carácter y significación. A partir de ello, es preciso establecer bases de planificación y diseño, hitos y elementos de obligada rehabilitación o reconstrucción, tendencias y hasta estilos aplicables a toda tentativa renovadora.

Para muchos, se trataría de una postura cultural arraigada a nivel de arquitectos y artistas, pero a la vez, un lujo impracticable bajo las limitaciones ya excesivas que agardan a las tareas de renovación urbana en nuestro medio. Sí, de acuerdo a las



Villa Frei: La destrucción de la manzana no configura "Ciudad".

tendencias vigentes, la iniciativa privada es el motor de la renovación, lo que ella está pidiendo en este momento es la más amplia libertad de criterios y atribuciones, a fin de diseñar, bajo condiciones económicamente factibles y de estricta racionalidad, y no eventuales determinantes estéticos, espaciales o estilísticos. Equilibrio difícil de alcanzar. Como observadores del crecimiento de las ciudades en otras latitudes, hemos presenciado los peligros del extremismo urbanístico. Por un lado, las presiones de apertura a la urbanización y remodelación más libre, que muchas veces sólo llevan intención especulativa, aunque en ellas participen arquitectos y planificadores de talento. En el extremo opuesto, la congelación-absoluta, provocada por posiciones ortodoxamente culturalistas o ecologistas de la administración urbana con sus técnicos. Tales posiciones, generalmente identificadas con la derecha y la izquierda políticas, sucesivamente, convierten el diseño urbano en una pugna ideológica paralizante. Entre ambas queda, sin embargo, un amplio espacio de opciones abiertas a la renovación creativa, que es necesario ocupar.

Por otra parte: ¿qué piensa el ciudadano poblador del barrio cuya imagen disputan teóricos, promotores y funcionarios? Imposible saberlo, mientras persista su marginación tanto de los análisis como de las conclusiones que le afectan y, sobretudo de

la asignación de recursos necesarios. Tal vez, las oportunidades de trabajo, asistencia, educación o recreo que pueda ofrecer un vecindario remodelado, cuenten para él mucho más que las tradicionales señales urbanas destruidas al paso de los bulldozers. También cabe preguntarse: entre la polución inevitable del centro y la segregación que le ofrece el suburbio ¿cuál sería la elección del poblador? No lo sabemos de verdad, y ese vacío de información convierte, por ahora las opciones en simples teorías.

Hemos señalado, esquemáticamente, la dialéctica del problema de la renovación urbana, lo que nos une o divide y los grandes obstáculos que salen al paso de la reforma al interior de la ciudad deteriorada. La propia naturaleza de éste y la fase crítica que vive nuestro país, no alienta, por ahora soluciones concretas. Se advierte, sin embargo, a nivel de administración local, municipios y sectores técnicos de planificación, importantes cambios cualitativos, conceptuales y operativos que permiten enfrentar el tema con moderado optimismo. Como tantas otras cuestiones vitales de interés nacional, políticas coherentes de desarrollo y renovación urbanas, solo se pueden originar en un programa abierto, democrático y consensual de la comunidad chilena, que aún espera su concreción.