

Reconstrucción y Emergencia. Condicionantes Urbanísticos

Arquitecto PASTOR CORREA P.

La naturaleza ha definido que nuestro país esté permanentemente siendo sometido a situaciones de emergencia. Nuestra localización es una cornisa, suspendida sobre el océano, que nos enfrenta constantemente a toda clase de sorpresas desastrosas, como han sido los temporales y las inundaciones, las erupciones, los terremotos y aún los maremotos.

Se sabe que existen una serie de focos sísmicos que —cual volcanes— entran en actividad cuando menos se piensa. Hay una regionalización sísmica y, prácticamente, no hay lugar del país que esté libre de este flagelo.

Debemos por lo tanto como país asumir una actitud, ya no sólo por parte de técnicos y autoridades, sino de la población en general y establecer normas de comportamiento social, político, jurídico y económico, acordes a lo que verdaderamente somos y al territorio en que vivimos.

Los pueblos se han sabido adaptar a condiciones extremadamente duras, impuestas por la naturaleza. El hombre además de ser el animal más racional de la creación es también el más cosmopolita.

En nuestro país aún no nos convencemos de lo que somos; ni gobernantes ni gobernados tenemos conciencia que en cualquier instante puede sobrevenir un terremoto.

No solo construimos mal —y me refiero a la construcción espontánea y en muchos casos a la construcción tecnificada— elegimos mal los lugares donde lo hacemos; planificamos los edificios y las ciudades sin pensar en estos factores y dejamos que los agentes menos comprometidos con el proceso de hacer ciudad sean los que, a la postre, manejen esas decisiones. Esto es válido con o sin terremoto. En el fondo este último sólo viene a poner en evidencia nuestras limitaciones. Este país es en sí una emergencia. Si antes del sismo faltaban 700.000 viviendas ahora faltan 1.000.000. La cifra anterior ya era un desafío suficiente.

La mayor parte de los puntos que se tratan a continuación son válidos aún sin terremoto, sólo que con este último se despierta la urgencia y la necesidad de hacer muchas cosas, se rompen una serie de cortapisas al cambio, en resumen se “*facilitan las cosas*”. Pero acontece que las cosas fáciles, cuando se hacen mal, también producen grandes fracasos, también se hacen a la postre difíciles. Perdónese me la disgregación, pero para entrar en mi tema quería situar el problema en nuestro contexto global para traer al tapete a los actores principales de la emergencia que, en nuestro país es un estado normal y de la reconstrucción que, bien o mal, será siempre la etapa que siga a la anterior: 1.— La comunidad afectada. 2.— El territorio y sus características de todo tipo y lo que sobre él existe. 3.— Los agentes económicos. 4.— La Autoridad, asumiento su rol de representar a la comunidad en defensa del Bien Común. 5.— Los técnicos.

1.— La Comunidad en la reconstrucción requiere en primer lugar de **Participación**. Todo proceso que la afecte no puede hacerse a sus espaldas, manejado por burócratas o tecnócratas, que la mayor parte de las veces olvidan que están trabajando con entes vivos, que tienen tradiciones, una cultura, medios y capacidades que pueden ser puestas al servicio del gran proyecto reconstructor. Esta Comunidad no puede ser un mero receptor de ayuda, requiere participar y hacerlo como actores organizados.

Una condición básica para que se pueda dar esta participación es que exista un marco de **Libertad** y de **Democracia**. Sin estos dos factores, la Comunidad no se atreve a participar en plenitud, es instrumentalizada por el poder a través de la ayuda y el temor y sus organizaciones de base e intermedias no tienen representatividad alguna.

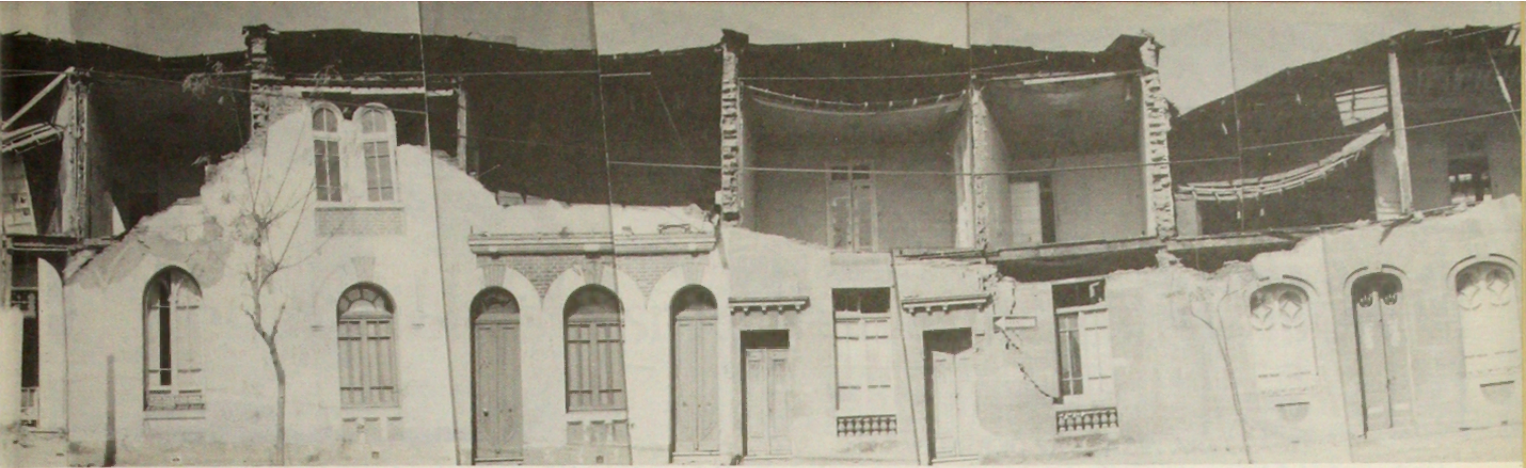
2.— El territorio es una realidad objetiva, su estudio, conocimiento, potencialidades y rigideces, deben ser motivo de un conocimiento cabal. Los técnicos tendrán la palabra para describirlo y diagnosticarlo, pero la Comunidad debe tener acceso a conocer los datos del lugar que desea elegir para su vida. No puede existir la “*caja negra*” que significa un mercado de suelo sin transparencia. Se compra el casco superior, pero no existe información respecto de materias como suelo de fundación, permeabilidad, peligros de inundación, comportamiento e intensidades sísmicas. Es sabido que no tiembla igual en toda la ciudad, que hay sectores en los que similares estructuras sufren mayores daños. El territorio tiene un enorme potencial y también grandes limitaciones. Existen sobre él además una serie de alteraciones introducidas por el hombre. Una de ellas es la propiedad, otra la infraestructura y otra la superestructura, vale decir la construcción, ya se trate de vivienda, edificio público, comunitario u otro. Existe un uso del suelo que ha sido definido por la historia de la ciudad y existe un deterioro de todo ese patrimonio que se ha ido construyendo.

3.— Los agentes económicos, vale decir aquellos que de un modo u otro tienen acceso al mercado de los insumos básicos que requieren la emergencia y la reconstrucción, tienen una importancia también vital en este proceso.

Digamos que, principalmente, estos agentes son:

El Estado, ahora en su condición de poseedor de la riqueza de todos que es el Presupuesto y Patrimonio Nacional. Los dueños del suelo, sean estos modestos propietarios de un sitio, poderosos consorcios inmobiliarios, inversionistas, empresas constructoras con reservas de terrenos, especuladores del suelo. Los poseedores de terrenos agrícolas periféricos a la ciudad y nuevamente el propio Estado, que es, a pesar de todo, el mayor propietario de suelo urbano que existe en nuestro país.

4.— La Autoridad que, como se dijo, asume el rol de la defensa del Bien Común, tiene en el proceso de reconstrucción un rol



preponderante. No puede por motivo alguno delegarlo en las fuerzas invisibles del mercado, invisibilidad y opacidad que envuelven a los agentes económicos y crean el caos. Debe proveer los cuadros técnicos para que la reconstrucción se haga correctamente.

A ella competen las normas que deben regir el proceso, básicamente normas de construcción y de urbanismo, estudiadas técnicamente y con el respaldo de una Política de realizaciones que dé prestigio y poder a dichas normas, que otorgue los financiamientos adecuados y oportunos, que promueva la participación de la comunidad y los entes involucrados y que controle la implementación de los programas, ya sea ejecutándolos directamente o por medio de consultores y contratistas privados.

5.— Los Técnicos, en especial a quienes tienen que ver con la Planificación y el Urbanismo. Compleja tarea nos debería esperar. Reissman dice en su libro "El fenómeno Urbano":

"La ciudad es difícil de estudiar y comprender. Es necesario captar la perspectiva de muchas actividades humanas y sus contenidos. La existencia humana depende de un intrincado tejido de factores y fuerzas: realidades físicas (por ejemplo; espacio, edificios, población) que están íntimamente ligadas a la realidad social (opinión pública, comunicación, instituciones, leyes). La ciudad actual es de mayor complejidad que las anteriores, dado el tamaño y la densidad de su población, sin necesidad de considerar el número y variedad de servicios ofrecidos por ella. Pero hay una razón más importante para esta complejidad urbana. El urbanismo domina la actual civilización occidental, y en otras áreas del mundo, las ciudades han asumido también una posición capital. El estudio de la ciudad ha llegado a ser el estudio de la sociedad contemporánea. Los centros de decisión y las iniciativas del cambio social están localizados en las ciudades, y son éstas y no las sociedades rurales, las que rigen los destinos del mundo. No podemos abordar el estudio de la construcción de ciudades como un hecho aislado en un mundo dominado por pesadas y atávicas tradiciones; esta perspectiva ya no es adecuada, al menos desde hace 200 años. Por el contrario, estamos totalmente inmersos en la ciudad, en el fenómeno que intentamos estudiar y comprender".

Más adelante, el mismo autor, afirma que estos conglomerados urbanos llamados ciudades, pueden ser mejores o peores para la vida, que son susceptibles de ser mejorados mediante la inteligencia humana y los mil métodos que ésta pueda descubrir para comprender este complejo fenómeno, pero afirma también que no existe ciudad perfecta, que el constante devenir de los cambios puede romper el relativo equilibrio que se puede haber logrado y que sólo podremos intentar aproximarnos a ese equilibrio, mas nunca lograrlo.

Una catástrofe sísmica, como la que hemos vivido, nos pone frente a una gran responsabilidad. ¿Conseguiremos aproximarnos a ese equilibrio a través de la oportunidad que significa la destrucción y la desgracia?

Los países desarrollados, en gran medida, aprovecharon la destrucción de la guerra y montaron grandes entidades rectoras, rehicieron ciudades tal como fueron, porque su valor patrimonial y cultural lo justificaba. Re-crearon ciudades e hicieron ciudades nuevas. No existe la receta, lo primordial es el estudiar y comprender la ciudad para diagnosticarla y plantear el Plan Maestro con sus etapas y prioridades.

Debe existir un Plan en que la Región sea el marco de referencia. Es necesario primero saber qué ciudad debe ser reconstruida y cuál pudiera ser la oportunidad para minimizar su importancia, porque a lo mejor no justifica su existencia. No se puede obviamente, hacer desaparecer ciudades por decreto; lo que sí es posible es concretar los esfuerzos en las ciudades y lugares que demuestren tener potencialidad. Debe fortalecerse, mediante un sistema selectivo de las inversiones, un sistema de centros poblados que refuerce un poblamiento racional del territorio, asignando roles y funciones a estos centros de acuerdo a sus vocaciones naturales e históricas. Todo esto enmarcado en los límites de la Planificación Regional.

La ciudad destruida es la oportunidad para su recuperación y corregir sus deficiencias. Pero, cuidémonos de no ser nosotros los planificadores quienes terminemos por destruir lo que la naturaleza respetó.

El punto de partida debe ser un organismo coordinador multisectorial con poder de decisión y financiamiento, tanto para su propia forma de operar como para participar directa o indirectamente en la implementación de los programas.

Se requerirá además, contar con un equipo multidisciplinario que respalde técnicamente la toma de decisiones.

Se deberá atender a situaciones de la mayor diversidad y complejidad, desde la vivienda rural, pasando por pequeñas aldeas destruidas como Alhué, cargada de tradiciones o pueblos como Curacaví, ciudades intermedias como San Antonio, Rengo o Melipilla y grandes áreas metropolitanas como Valparaíso, Viña del Mar y nuestra ciudad capital, Santiago de Chile.

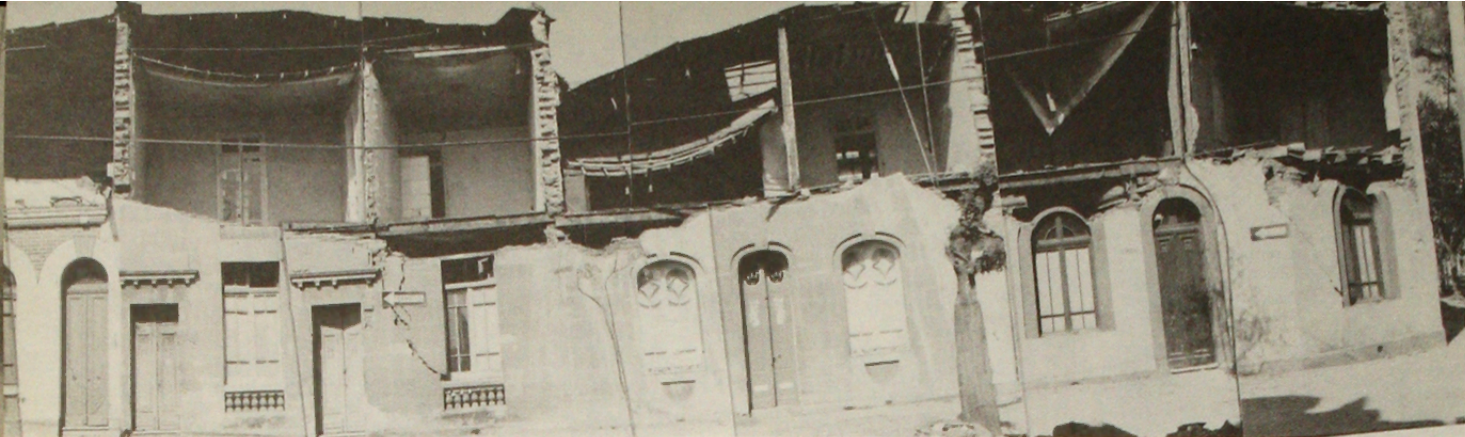
Una reconstrucción, debe partir también de un programa global, que define las áreas que se ocuparán para establecer a los damnificados en forma definitiva; que al determinar éstas áreas prioritarias de acción se establezca un diseño derivado de las características de los usuarios y del área específica; que se definan relaciones de densidad con la localización de la infraestructura; que se integre y aproveche la edificación existente de estado y carácter aprovechables; que se tenga en cuenta que los programas normales a pesar de la emergencia no pueden detenerse.

El punto de partida de este programa es un catastro de la edificación e infraestructura existente, su calidad y estado, su capacidad de servicio y un censo de la población afectada.

El diseño y el proyecto estarán condicionados por la planificación global. Las necesidades de la ciudad podrán hacer variar las características de un barrio o la condición de éste podrá recomendar, mantener o reforzar su rol y su imagen; el barrio debe ser unidad de planificación al nivel de la acción, la escala del proyecto y de la participación.

En el primer caso, la insuficiencia de las vías o de áreas verdes, por ejemplo, podría recomendar no reconstruir en un lugar determinado y dedicarlo a parque. El programa global lo debería considerar así. Existen variadas formas de rehacer una ciudad y no debemos partir con un prejuicio previo. Sí, con una hipótesis de trabajo que pueda ser modificada.

Por ejemplo, el concepto de la densidad. Obviamente Santiago —y nuestras ciudades en general— tienen bajas densidades que difícilmente superan los cien habitantes por hectárea. La extensión indiscriminada de la ciudad ha provocado todo tipo de problemas urbanos: tiempo, costo y distancia de viajes; lejanía del cinturón agrícola periférico; contaminación; congestión, desintegración y segregación de la ciudad. Así se



ha generado áreas centrales y subcentrales deterioradas, hoy además semidestruidas.

Estamos por la recuperación de estas áreas como lo son Santiago Poniente o Sur.

La Comuna de Santiago ha disminuído su población sistemáticamente desde 1940, mientras la ciudad se ha cuadruplicado hasta ocupar casi en su totalidad la cuenca del Mapocho. Sin embargo, el Plan no puede dejar de lado un concepto orgánico de extensión. Hoy desde luego, tenemos semiincorporados al área urbana terrenos que ya no sirven para la agricultura.

Hay verdaderos vacíos urbanos en la periferia y también existen en las áreas centrales. Un catastro de los terrenos disponibles es un elemento básico para definir proyectos.

Otra alternativa que requiere ser evaluada es la generación de núcleos satélites.

La experiencia de las ciudades satélites, en especial las inglesas, indica que la creación artificial de una ciudad tiene costos adicionales en infraestructura y otros, que difícilmente podrán asumir nuestros países llamados eufemísticamente en “desarrollo”.

Es posible idear y, de hecho ya existen algunas proposiciones globales, un sistema de centros periféricos al Área Metropolitana que se desarrollen a partir de la mejora de los medios de transporte, que proyectados más allá del año 2000, no es ninguna utopía pensar que se provocarán cambios sustantivos en la eficiencia y costo de dichos sistemas.

Sin embargo el gran recurso que significa una inmensa área de por lo menos 2.800 hectáreas, entre Santiago Poniente y Sur, cuyo grado de destrucción y deterioro es avanzado, obliga a pensar como prioritario un proyecto de renovación urbana. Se calcula que el 30% de la edificación está en el suelo o seriamente dañada (en especial en Santiago Poniente y algunos sectores de Santiago Sur). Se estima que la infraestructura del sector no sufrió grandes daños y que ella está sobredimensionada respecto a su uso actual y en especial después del sismo de marzo pasado. A no dudarlo, será necesario evaluar la capacidad de esta infraestructura y será necesario —frente a proyectos que impliquen mayores densidades— definir los puntos críticos, preferir las áreas sin conflicto y establecer las obras complementarias necesarias.

No solo vivienda deberá contener el proyecto: en primer lugar es necesario armonizar las construcciones de todo tipo y uso que sea preciso respetar.

Es básico contar con una variedad de proyectos insertos en el Plan Global. Que a ese nivel participen diversos equipos profesionales. La diversidad es una de las condiciones básicas de hacer ciudad.

Un país en el que faltan 1.000.000 de viviendas no puede darse el lujo de establecer una operación “Bulldozer”. La experiencia de la Remodelación San Borja, muy respetable por cierto, nos parece algo superado, pero aún dentro de ese proyecto podemos observar como los lugares más logrados son aquellos en que se integraron elementos de conservación urbana. No podemos trabajar sobre una tabla rasa. Además de los edificios recuperables integrables al conjunto, que son más bien mayoritarios, redes de todo tipo, como las ya mencionadas de la infraestructura, pero también otras, que también imponen rigideces como es la división predial.

El derecho de propiedad en Chile está garantizado por nuestras leyes. Es necesario recuperar una serie de disposiciones que no han sido derogadas y que tuvo la ex Corporación de

Mejoramiento Urbano, las que fueron heredadas por los actuales SERVIU. Me refiero a la expropiación por causa de utilidad pública. Esta herramienta es básica para cualquier plan de acción. Es tan compleja la maraña de la propiedad, en especial en los barrios envejecidos. En muchos casos los títulos no están claros, existen propiedades en comunidad, intestadas, ocupaciones ilegales y toda clase de situaciones irregulares. La ley permite blanquear todas estas situaciones y es necesario tener en cuenta que en estas condiciones el sector privado jamás tomaría la iniciativa, por lo complejo de la acción.

El Estado debe utilizar las herramientas que la ley le otorga, sólo falta la voluntad para ello.

Pero la capacidad de gestión del Organismo Coordinador debe ir mucho más lejos de ser un simple ente expropiado. Debe generar una capacidad de negociación, en que se pueda establecer el trueque, como forma de pago. Existen muchas formas de llevar a la práctica el trueque. Puede ser simplemente en metros cuadrados edificados contra metros cuadrados en terreno, tanto en la remodelación misma como en otras operaciones habitacionales, en el centro o en la periferia, con o sin vivienda, terrenos con servicios, operaciones sitio, terrenos con caseta sanitaria, aprovechamiento de materiales de demoliciones, etc. Todo esto según el justo precio del bien expropiado y de acuerdo a la opción que elijan libremente los afectados.

Debe contar, este Organismo con facultades como para asociarse con Municipios, Organismos públicos, como los de Salud, Educación, etc. con inversionistas privados o simples particulares, Cooperativas, etc. Debe incluir en sus programas el reciclaje, rehabilitación, reparación y ampliación de viviendas. La gestión más delicada y compleja es la social. La situación de arrendatarios y allegados debe ser considerada en toda operación de renovación urbana, también la de ocupantes de hecho y la de actividades localizadas. La renovación urbana, no puede ser sólo de vivienda; debe dar cabida a todas las actividades compatibles con el proyecto para el barrio y también de acuerdo a los déficit detectados de equipamiento, áreas verdes, vialidad, etc. Tener en cuenta que la prioridad es para quienes habitan y trabajan en el sector. Que no se vaya a decir como en las famosas “urban renewal”, que fueron bautizadas en los Estados Unidos como “negro remove”. Un programa de la complejidad del esbozado en estas líneas requiere ir mucho más allá de un hipotético préstamo de \$ 200.000 y que cada uno se las arregle para su santo... o el proporcionar mediaguas para cubrir a las familias de la intemperie; esto puede ser necesario en una etapa, pero no se puede llegar a la ciudad de las mediaguas, como es la tendencia que se observa.

No es posible actuar individualmente cuando la destrucción es al nivel de la que hemos sufrido.

El fotomontaje de calle Santo Domingo, altura 2900, que ilustra este artículo muestra con claridad que nadie puede tomar la iniciativa independientemente, están unos apoyados en otros, están unos cayéndose sobre otros. ¿Qué habría que hacer con esa cuadra tan interesante en su unidad arquitectónica?

Recuperación, renovación, remodelación, etc. Si se dan las condiciones que se han señalado y otras que pueden haberse quedado en el tintero, el proyecto lo dirá, de acuerdo a un estudio que debe ser emprendido a la mayor urgencia.

Finalmente: Planificación es un proceso, no un hecho puntual en el tiempo y en el espacio. Requiere, por lo tanto, de políticas estables para su desarrollo y continuidad y permanencia en la acción.