

EDITORIAL

Así como se señalan años claves en la definición o precipitación de ciclos biológicos en el ser vivo, los hay también en el largo acontecer de los cuerpos sociales comprendidos en marcos convencionales de carácter local o nacional. Para nuestro país, y restringiéndonos al de por sí amplio y múltiple campo del desarrollo urbano, el año que termina marca un momento de cambio que estimamos trascendente —tanto o más que aquel ya lejano 1959, año de ese polémico DFL N° 2 que remeciera algunos hábitos y estructuras tradicionales de la actividad habitacional tanto pública como privada— y que se singulariza más que nada por la emergencia de un Ministerio de Vivienda y Urbanismo, cuyos efectos prácticos comienzan a captarse en estos últimos meses.

Creemos del caso referirnos en estas páginas editoriales a algunos tópicos que surgen de los programas y mecanismos generados por la nueva legislación, a la luz de situaciones tanto causales como acumuladas en los hasta ahora incontrolables procesos urbanos que afectan a parte considerable de la población y desvelan a los equipos técnicos responsables de su conducción, como asimismo motivan a las instituciones de enseñanza superior que, desde un sitio eminentemente objetivo,

estudian desapasionadamente tan complejo campo. Porque tal vez convenga reiterar aquí la obligación ineludible que la Universidad, esta Universidad, tiene como órgano del Estado de colaborar en las necesarias transformaciones de la sociedad de la cual forma parte, mediante su responsable contribución política que, en términos de nuestro Rector al inaugurar el Año Académico de 1964, implica concurrir "al permanente y objetivo examen de los problemas públicos, a los grandes movimientos de ideas y a las tendencias espirituales de la época, al deber de sustentar y defender principios y valores sin cuyo imperio el individuo pierde su rango moral y la Nación se degrada".

A partir de su denominación, el nuevo Ministerio aparece comprometido de una manera estructural con una visión integrada de las circunstancias habitacionales en su perspectiva espacial dominante, el medio urbano, con lo cual culmina una larga y sostenida aspiración mayoritaria de los sectores técnicos, entre los cuales los arquitectos singularizaron una persistente campaña. Se supera así, al menos formalmente, la elaboración de políticas incongruentes cuando no contradictorias respecto a los enmarañados componentes del desarrollo urbano. Sin embargo, para fines de este somero análisis y casi en oposición con lo recién sustentado, desglosaremos la materia refiriéndonos primero a lo habitacional y a continuación al tópico propiamente urbano.

Es de todos conocido el fuerte aumento en la producción de unidades de vivienda logrado a lo largo de la Administración anterior, comparado con las metas habituales del decenio pasado. Menos conocido resulta el giro tomado por aquella producción hacia la satisfacción de las necesidades de los sectores medios e incluso acomodados de la población, en desmedro directo de quienes con mayor urgencia necesitaban de una vivienda decente. Por ello, no debe extrañar que al diseñar el nuevo Ministerio su actual política de vivienda, el que fuera su primer Ministro concretara en un guarismo expresivo un claro cambio de orientación social al señalar que se invertirían las proporciones en la distribución de viviendas por niveles económicos, fijándose dos tercios para los sectores de menores ingresos y el resto hacia los hasta entonces dominantes grupos medio y alto. Al mismo tiempo estas proporciones se inscribieron en metas cuantitativas de unas 60.000 unidades anuales. No es del caso por ahora contribuir al debate estadístico un tanto estrecho respecto al cumplimiento de esa cifra promedio en lo que va de la presente Administración; sabemos que en unidades convencionales de vivienda el año 1965 orilló las metas prefijadas y que este año, cumplidos los primeros nueve meses, se advierte una caída bastante pronunciada que sólo puede ser corregida parcialmente en el último trimestre.

Más importante, a nuestro modo de ver, es el reconocimiento tácito cuando no cabal, de que el problema deficitario de vivienda en nuestro país no tiene por ahora una solución acorde con la imagen tradicional de la vivienda que incluso los arquitectos hemos configurado:

una casa, mejor dicho una casita, con equipo y terminaciones completos, con cierras, jardines, etc. Con los niveles de ingreso predominantes en la familia chilena y con los limitados recursos de sus instituciones públicas y privadas, el país no puede responder al lema o consigna de la vivienda propia para cada familia. Parece estar suficientemente asentada la idea de que la escasez de viviendas es simple efecto de una "escasez de desarrollo" cuya solución radica en la terapéutica predominante de los cambios estructurales. Aquel reconocimiento se ha manifestado en la ampliación de la base conceptual del término vivienda más allá de la imagen esbozada, hacia una formulación que, en orden de urgencia, podría comprender no menos de cuatro elementos constitutivos del concepto: terrenos, servicios, unidades de vivienda, equipamiento comunitario. De tal suerte que aparece necesaria a su vez una revisión de los criterios estadísticos que hasta ahora se manejan. Desde un punto de vista social legítimo, podría justificarse por ejemplo una reducción temporal en la producción de unidades de vivienda en favor de tareas de urbanización mínima que acojan rápidamente a miles de familias que sólo pueden solventar económicamente un terreno y muy poco más. En la práctica, esto es lo que con realismo ha impulsado el Ministerio al desarrollar urbanizaciones mínimas y estructuras transitorias que en su versión vulgarizada conocemos como "operaciones" sitio y techo, puntos de partida para una futura vivienda convencional o definitiva. Que estas "operaciones" produzcan dividendos político-partidistas para quienes las manejan, es materia que no cabe comentar aquí, si recordamos la superior definición del rol político de la Universidad citado en un comienzo; pero que ellas evidencian discutibles consecuencias tanto sociales como económicas y urbanísticas, sí que merece ser señalado con oportunidad en estas páginas.

Hemos destacado y aplaudido en los párrafos precedentes la apertura de la política de vivienda nacional hacia conceptos más acordes con la realidad, en cuanto al producto que se pretende lograr. Si al mismo tiempo se constata un fuerte predominio fiscal directo e indirecto en la diversidad de elementos que concurren a los procesos reguladores de la actividad constructora del país, pareciera natural el suponer que actúen resortes capaces de minimizar los costos del citado producto, trátase de terrenos, casas o edificios de equipamiento social. Sin embargo, basta un vistazo a las estadísticas de construcción que mensualmente entrega a conocimiento público la institución privada representante del sector empresarial, para comprobar que los diversos índices de precios de materiales, metros de edificación, etc., siguen fielmente e incluso superan, a las fluctuaciones más generales de precios al consumidor o costo de la vida. Es decir, la mayor ingerencia del sector público no logra rescatar a esta actividad tan importante de las reglas del juego económico liberal, como si subsistieran las condiciones de competencia perfecta, contrato libre y neutralismo estatal que configuraron el desarrollo de las sociedades industriales del pasado. Ahora bien, si en aquella parte de la actividad habitacional que se financia directamente por inversionistas particulares resulta al menos éticamente criticable una comercialización

especulativa, pensamos que en las diversas modalidades que cubre el propio Estado a través de sus instituciones tanto de crédito como operativas, resulta desmoralizador observar cómo parte apreciable de los escasos recursos que pertenecen al país, se diluyen en utilidades de industrias de materiales deficientes o, peor aún, de empresas constructoras que prácticamente no aportan sino una rudimentaria estructura organizativa y no comprometen bienes o capitales apreciables. Claro está que los cambios que insinuamos a través de estas constataciones envuelven a toda la economía del país y no podría pretenderse un tratamiento excepcional en uno solo de sus sectores. Pero es evidente que en este expresivo indicador de la vida nacional, aún no vemos una voluntad propicia a superar conceptos caducos de mercado, lo cual de seguir así envuelve una frustración histórica para el reciente Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Para ser justos en esta rápida visión de economía de la vivienda, debemos reconocer algunos esfuerzos de reducción de costos de construcción centrados tan solo en las etapas finales de un largo proceso que tal vez se origina en la generación y regulación de la demanda. Es así como tanto por medio de las operaciones sitio y techo, como también en conjuntos definitivos, se han propiciado experiencias constructivas que envuelven un grado más refinado de racionalidad o industrialización. La prensa ha informado en estos días, de la adjudicación de propuestas para la construcción de casas denominadas "unidad familiar", con aplicación de sistemas modulares y ejecución de terminaciones indispensables, con lo cual se alcanzó costos unitarios considerablemente más bajos que los promedios habituales, lo que demuestra las potencialidades de soluciones industrializadas si se llevan a términos de producción masiva. Pero tal vez este último concepto nos permita avanzar al enfoque de tópicos propiamente urbanísticos en relación con la acción ministerial según anunciamos más arriba, puesto que toda acción habitacional en gran escala se desplegará de preferencia en el medio urbano, en particular en las ciudades principales del país. Sin duda hasta aquí hemos bosquejado solamente algunos aspectos de la cuestión habitacional, y no podría ser de otro modo. La Revista de Planificación está preparando un próximo número dedicado específicamente a vivienda, conteniendo colaboraciones especializadas, con el objeto de ofrecer una visión más a fondo de esta materia.

A diferencia de lo que ocurre con la actividad habitacional, que anualmente es susceptible de percepción y juicio de parte no sólo del especialista, sino también del público en general, por cuanto la vivienda como ambiente receptivo insustituible de la vida familiar es tema palpable de angustia y aspiración para muchos, lo que entendemos por procesos urbanos se cumple de modos más difusos y lentos y los progresos, cuando los hay, resultan las más de las veces intangibles para el observador. No obstante, creemos grave error el postular que por las características recién descritas, los fenómenos urbanos puedan marginarse de la

preocupación colectiva y clevarse a niveles profesionales sofisticados. Ocurre en nuestra opinión que del mismo modo que una nueva unidad de vivienda afecta el cuadro de la vida familiar, los efectos de una determinada política urbana se proyectan directamente sobre los ambientes residenciales y de trabajo, sobre la organización social y en general sobre las relaciones humanas inherentes a cualquier concentración social. Para aclarar un tanto estos asertos, tomemos pie otra vez de un tópico habitacional.

Por años se ha señalado desde este instituto universitario la preocupación por acciones habitacionales tendientes a resolver dramáticos problemas de amplios sectores de población carentes de techo, sosteniéndose que la sola materialización de centenares o miles de viviendas, las más de las veces agrupadas en lo que ambiguamente llamamos "poblaciones", junto con dar alguna satisfacción a la urgencia de un refugio, configuran ámbitos propicios a problemas y tensiones tanto físicos como sociales de difícil solución posterior. Comenzando por lo propiamente económico, parece existir en quienes proyectan y localizan tales "poblaciones", un desapego, por no decir irresponsabilidad, respecto al comportamiento económico de las cuantiosas inversiones implícitas en tales realizaciones. Todo parece dado para acelerar la desvalorización —en términos de economía de mercado— del conjunto y por lo tanto de cada una de las pequeñas unidades de vivienda a las cuales une su destino la familia ocupante: localización inadecuada, densidades forzadas, construcción feble, ambientación deplorable. ¿Por qué, habría que preguntarse, cuando el inversionista privado maneja igual capital inicial, al cabo de algunos años se asiste si no a su multiplicación, por lo menos a una razonable defensa de éste? ¿Si el "agraciado" con una vivienda oficial desea por cualquier razón enajenarla, obtiene por ella lo que "afuera", esto es, más allá de las poblaciones, sería dable esperar?

Como en tantas otras situaciones, el comportamiento económico encuentra su raíz en valores transpuestos de otras áreas, en este caso claramente de orden físico y social. Porque, manteniéndonos en el caso de las "poblaciones" frente a la imagen concreta del Santiago metropolitano, asistimos a un caso en que la concertación de las variables socio-económicas y físicas han creado un status de incierta resolución. Abunda al respecto el comentario sobre las consecuencias de la proliferación de "poblaciones", particularmente en el área sur-poniente de la ciudad. Diversos estudios, algunos solventados por organismos internacionales, nos hablan de fenómenos sociales como la estratificación de grupos muy marcados, de la muy en boga "marginalización" de miles de familias respecto a las actividades y oportunidades de la gran urbe, hecho de suyo crítico para las nuevas generaciones y para los migrantes rurales; en una palabra asistimos a la concreción de gigantescos ghettos oficializados a través de la gestión principalísima de los organismos de Gobierno, solemnizados además con eufemísticos discursos y vocingleros concurrentes. Nos preguntamos, con asombro, frente a una Administración que sustenta a través de sus más responsables voceros loables metas de integración

social, en qué grado programas de acciones habitacionales masivas, como las ya citadas operaciones sitio, pueden compatibilizarse con aquellas metas, o más bien se estará consolidando en definitiva una ciudad —y por lo tanto una sociedad— segregada. Y agreguemos que no satisface a nuestra consulta la mera incorporación de aquel otro cliché ya delineado por la anterior Administración, el equipamiento comunitario, simple complemento de lo habitacional, muy distante de una vigorosa y orgánica vida urbana. Por el contrario, y arriesgando el descender a temas de política contingente, observamos que en nuestro país la idea de movilizar la participación social a través de estructuras, organismos y acciones locales, aparece lamentablemente disminuida por inconfeasas intenciones proselitistas de quienes las promueven.

De lo que se trata, en esencia, es de una cuestión de escala física y social distinta: no más “poblaciones” cuya imprevista tangencia y adición a otras semejantes las transforma a corto plazo en vastos sectores colectiva y ambientalmente informes. Si en general no es practicable la incorporación de planes masivos de vivienda en el ámbito urbano ya consolidado, por razones de economía como de inexistencia de terrenos suficientes, la escala que debe ensayarse se eleva por encima del enclave poblacional descrito al superior concepto del barrio, tal como lo hemos conocido en el desarrollo de nuestras ya viejas ciudades. En efecto, el barrio consituye unidad rica en facetas, variable, poseedor de elementos que facilitan su identificación, pero al mismo tiempo suficientemente fluido como para integrarse al cuerpo urbano sin barreras ni prejuicios; sin duda diferentes barrios detentaran funciones preferentes o especializadas, pero dispondrán siempre de la diversidad suficiente de actividades, servicios, por último de habitantes, que les garanticen una cierta autosuficiencia, a diferencia de los sectores escasamente residenciales o dormitorios que hemos comentado. Estos barrios —suma de unidades vecinales más áreas de trabajo, si se quiere intentar una imagen rápida— significan sin duda algo más, bastante más, que un ejercicio de diseño —de por sí de enorme complejidad— para su materialización. Trátase del juego y ordenación de múltiples variables socio-económicas, administrativas, etc., que obligan de inmediato a considerar tales barrios en su envolvente urbana. A esta altura, y desde un ángulo teórico, nos reencontramos con algunas intenciones explícitas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, particularmente con la filosofía que, con deplorable avaricia informativa, sustentan algunos de sus más promisorios organismos, integrados en la Dirección de Planificación y Presupuesto.

Intentemos sumariamente un panorama de tal filosofía. Un primer aspecto que adquiere perfiles claros —y que por lo demás no hace sino reflejar el slogan fundamental de esta Administración— lo constituye un giro en materias de planificación física en sus diversas escalas territoriales, regionales y locales, desde una actitud de control hacia una de acción, lo que implica con frecuencia innovación, condición que ha comentado

con agudeza John Friedmann en un reciente artículo publicado por el AIP Journal. Esta urgencia de cambios, de influir en el devenir inmediato, plantea situaciones de orden teórico y práctico abrumadoras. Por una parte, la velocidad y simultaneidad implícitas en diversos programas y objetivos sociales que se sitúan en un contexto físico —conjuntos habitacionales, locales escolares, asentamientos agrarios, etc.— rebalsa las formulaciones de los organismos claves de decisión a nivel nacional, los cuales mantienen necesariamente sus estudios y políticas en la doctrina clásica de la planificación económica, que supone el empleo de recursos limitados de modo de maximizar sus beneficios, para lo cual se emplean técnicas refinadas que ponderan diversas alternativas de inversión y, lo que es particularmente importante y complejo, la interdependencia e interacción de tales alternativas, todo lo cual configuraría planes armónicos en doble perspectiva regional e intersectorial. Los conflictos entre ambas posturas han significado problemas no sólo en el plano conceptual, sino también según algunos, el alejamiento de destacados integrantes de los más altos organismos de Gobierno. Por otra parte, la aplicación específica y pormenorizada de aquellos programas sociales, ha tropezado con la carencia de profesionales y técnicos incluso en aquellas disciplinas clásicas de la planificación física, como también en actividades nuevas que suponen decisiones delicadas, como es el caso de organizadores de la comunidad, programadores del desarrollo urbano, etc. Este último orden de problemas ha provocado consecuentes esfuerzos de docencia acelerada para formar los cuadros respectivos, para su ulterior desempeño en el medio local.

En relación con lo anterior, aparece un segundo aspecto de los propósitos ministeriales de alta significación, y que se manifiesta en el ensayo de una serie de estudios urbano-regionales para fines de inversión física, imbuidos de una metodología amplísima que incluye consideraciones de orden socio-económico determinantes de tales inversiones. La formulación de este programa, que ya ha cubierto unas quince ciudades a lo largo del país, y que anuncia su extensión a varias decenas más, plantea algunos supuestos que de paso parece necesario considerar. Uno de ellos, y sin que sea posible aquí explayarse en detalle, dice relación con el proceso de urbanización y el crecimiento metropolitano. Hasta ahora, no aparece con claridad qué criterios sustenta el Ministerio de Vivienda y Urbanismo respecto al fenómeno metropolitano, tema que preocupa agudamente a los países en desarrollo —materia sobre la que se da cuenta en un artículo de esta Revista— y que en suma opone al caso de la concentración metropolitana el de la dispersión, preferentemente industrial, en ciudades de tamaño medio convenientemente seleccionadas, con lo cual además se intenta moderar el flujo migratorio hacia la gran ciudad. Pareciera en todo caso desprenderse del programa de estudios pre-inversionales comentado, como también por algunos indicios empujados del Odeplán —especie de Pentágono civil de la planificación— que la doctrina de los polos de crecimiento, concepto originario de los planificadores galos, tuviera cierta sustentación en las esferas directivas ministeriales. Cabe destacar al respecto la circunstancia un

tanto inexplicable de que los estudios sobre nuestra metrópolis principal aparezcan hasta ahora radicados en otro Ministerio, el cual ha propuesto un ambicioso estudio partiendo de la función clave del transporte metropolitano, lo que podría significar a la larga una dualidad negativa en la resolución de los problemas urbanos de Santiago. Volviendo a los estudios pre-inversionales, parece conveniente un esfuerzo de evaluación de lo hasta aquí elaborado, esfuerzo que podría solventar algún organismo universitario de investigación, por el indudable interés académico que envuelve el tema.

Poco más podría agregarse en este ya largo comentario editorial, respecto a temas de desarrollo urbano. Diversos organismos de reciente formación necesitan naturalmente un mayor plazo para exhibir su potencial. Pensamos adecuado terminar las consideraciones motivadas por el momento de planificación nacional, con un aspecto que ya hemos insinuado en algunos párrafos anteriores, cual es, la necesidad de reforzar los canales de comunicación y debate respecto a materias que son de primordial interés para un subido número de técnicos y profesionales. La experiencia británica, por ejemplo, ha consistido históricamente en la permanente exposición de las políticas y programas de planificación al conocimiento público y a su amplia discusión, de la cual aquellos han resultado en todo caso perfeccionados y compartidos por las corrientes de opinión que deberán siempre jugar un rol básico en la aplicación de cualquier formulación de vasto alcance. En nuestro ambiente, todavía las acciones de Gobierno nos vienen como cosa resuelta. Por otra parte, la comunidad de planificadores, débilmente coaligada en instituciones como Plandes, Asociación de Arquitectos Planificadores, y organismos de investigación universitarios, no ha alcanzado tampoco el nivel de actividad e intercambio necesarios. Para dar un ejemplo, una interesante proposición para satélites industriales, elaborada por dos distinguidos asesores de Gobierno y presentada a través del primero de los organismos recién nombrados, no ha recibido a nuestro entender, la acogida y réplica necesarias para una mejor valoración de su contenido. Confiamos en una próxima etapa caracterizada por el diálogo creador. Esta Revista de Planificación reitera la invitación a manifestar a través de sus páginas el pensamiento de los actores en la común empresa del desarrollo nacional.

Pero el término del año también da motivo a reflexiones urbanas más próximas a la expresión habitual del arquitecto, la dimensión espacial de las cosas. En pocas palabras, queremos indicar la preocupación por el deterioro visual de la ciudad. Específicamente nos referimos al surgimiento de la técnica del aviso comercial de monstruosas dimensiones, colgado o asentado en aquellos edificios que justamente por su pri-

vilegiado emplazamiento, debieran estar libres de tan discutible adorno. Es el caso de Plaza Italia, núcleo cívico que une a su clara situación de ensamble visual y circulatorio de la comuna de Santiago con sus vecinas orientales, un marco ambiental favorable a las más interesantes perspectivas tanto panorámicas como próximas. Existe allí un edificio que marca el nacimiento de la principal avenida santiaguina, explotando una punta de diamante aguzada. En su terraza, hemos visto colocar un desmesurado letrero de propaganda, el cual por lo demás anuncia al ciudadano que continúe por Avenida Bernardo O'Higgins hacia el poniente, una larga serie de letreros en competencia de mal gusto. A la vista de aquel letrero, pensamos de qué sirvió al arquitecto de la obra su afán por los más mínimos detalles de proporción y terminaciones; de qué sirvió además que el nuevo edificio que continúa su volumen hacia el poniente adecuara cuidadosamente sus líneas a las de aquel; de qué sirve en última instancia toda la formación y capacidad del profesional arquitecto ante estas negativas manifestaciones del comercialismo imperante. Quisiéramos conocer de la primera autoridad edilicia, que nos enorgullece saberla representante de nuestra profesión, algún anuncio favorable a sanos y permanentes criterios estéticos que en último término dicen tanto o más del nivel cultural y humano de una ciudad y sus habitantes que una simple exhibición de sus inversiones.

F. K.