

INFORME SOBRE REMODELACION URBANA

Autor: Arquitecto Salvador Valdés Perez

INTRODUCCION

La Remodelación de los sectores centrales de las grandes ciudades chilenas es una necesidad impostergable. Lo es para la calidad de vida de los pobladores. Lo es para la economía de los ciudadanos y para la economía de la ciudad.

La ciudad no debe seguir teniendo como única alternativa de localización de su crecimiento, las extensiones más y más lejanas.

El costo público en vialidad, servicios y duplicación de equipamientos constituye un derroche nacional.

El costo privado en movilización y en tiempo afecta seriamente la economía de las clases más pobres.

El aislamiento, la incomunicación, la inseguridad, la carencia de equipamientos que ostentan las inmensas poblaciones periféricas, se traducirán a futuro en graves fracturas del cuerpo social.

Por otra parte, existe un despilfarro de buenas infraestructuras urbanas sub utilizadas; de localizaciones óptimas casi desocupadas; de equipamiento educacionales y comerciales casi vacíos.

En esta materia está gravemente comprometido el Bien Común. No es el mercado el que puede dar solución a este problema, sino que es el Estado el que debe, por mandato constitucional, promover también en esta área el Bien Común.

Se habla mucho de Remodelación, pero toda acción en esta materia necesita tener su origen e impulso en la Autoridad. La empresa privada no tiene los medios ni las facultades para llevarla a efecto, no obstante que sí puede ser la ejecutora de una política del Estado al respecto.

Se necesita, y urgentemente, una Voluntad Política para impulsar la renovación de nuestras ciudades. Muchos países lo han hecho, y con éxito.

El presente Informe tiene un propósito: definir ideas sobre la Remodelación Urbana; aclarar sus procedimientos; demostrar que, no obstante ser compleja, es factible y plenamente viable.

* Informe elaborado a título personal por el Arquitecto Salvador Valdés Pérez, Presidente de la Comisión de Urbanismo, que cuenta con la aprobación de la Comisión.

1. CONCEPTO DE REMODELACION URBANA.

1.1. Definición:

Construcción nueva, de dimensión renovadora, en sector urbano deteriorado.

1.2. Contenido de la definición.

El concepto incluye 3 nociones, a saber:

a) Construcción nueva.

Esta noción distingue la "Remodelación" de la acción de reciclaje y mejoramiento que se denomina "Rehabilitación".

b) Dimensión renovadora.

Existe "Remodelación" cuando la acción se realiza en una dimensión tal, que modifica sustancialmente el carácter del sector donde se aplica. De allí el concepto de "masa crítica", o sea, una "dimensión mínima" bajo la cual el afecto de modificación del sector no se alcanza. El tamaño de la "masa crítica" depende de muchos factores, que deben ser evaluados para cada caso. Esta noción distingue a la "Remodelación" de otras acciones de construcciones nuevas que, si bien pueden emplazarse en sectores deteriorados, se aplican aisladamente.

c) Sector deteriorado.

El deterioro puede ser físico, social o económico, aunque los tres aspectos están casi siempre presentes y se interaccionan entre sí.

Los deterioros físicos y sociales se explican por su sola enunciación.

El deterioro económico puede referirse a la economía de los propietarios del sector, como también a la economía de la ciudad; este último aspecto se manifiesta generalmente por la sub-utilización -deseconomía- de atributos de ubicación o infraestructura.

2. FASES NECESARIAS PARA PRODUCIR LA REMODELACION.

Se distinguen en general las siguientes, como principales etapas para una remodelación:

2.1. Identificación del sector a remodelar, y evaluación.

Incluye análisis del deterioro, de la infraestructura, del uso actual del suelo, de la densidad, de los precios, de la propiedad, de la masa crítica, etc. En esta fase caben

también consideraciones sobre interés social, y decisiones movidas por voluntad política.

2.2. **Definición del mercado objetivo.**

Incluye la decisión de carácter comercial y social, del mercado hacia el cual irá dirigida la Remodelación.

Téngase presente que la Remodelación no necesariamente debe orientarse hacia la vivienda; también puede destinarse a comercio, a oficinas, a industrias, o a usos mixtos pre definidos.

2.3. **Financiación;**

Se distinguirá financiación estatal y financiación privada, y se plantearán sus áreas de acción, y sus respectivas fuentes de recursos.

2.4. **Adquisición del suelo.**

Puede darse la negociación directa, la negociación respaldada por expropiación, o la simple expropiación.

La adquisición puede tomar forma de compra-venta, aporte, permuta, etc.

2.5. **Desocupación.**

Dependiendo de la densidad con que esté ocupado el sector, y del nivel socio-económico de los ocupantes, esta fase del proceso puede ser simple o extremadamente compleja.

2.6. **Ordenanza y Proyectos.**

Por tratarse de construcciones de extensión inusual, es frecuente que el Plan Regulador existente no se adecúe a las mejores soluciones que se planteen. Por ello, conviene que la Ordenanza fije sólo normas generales relativas a vialidad y densidad, y que los proyectos seleccionados pasen a constituir la Ordenanza.

2.7. **Licitación de los Terrenos.**

Los terrenos adquiridos, unificados y desocupados, deberán licitarse, bajo fórmulas que se explican más adelante.

2.8. **Construcción.**

Se refiere a la ejecución material de las obras de urbanización y edificación, las cuales, en todos los casos, deberán encargarse a empresas constructoras privadas.

9. **Comercialización.**

Consiste en la venta, o alquiler, u otra forma de traspaso del dominio o del uso, de los bienes inmuebles edificados, a sus usuarios finales. En esta etapa es decisiva la “segunda financiación”, o sea, los créditos hipotecarios de largo plazo a los adquirentes.

PARTICIPACION DEL ESTADO EN GENERAL.

Todo proceso de Remodelación urbana, y en todos los países, ha requerido y requiere la participación activa del Estado. Para estos efectos, llamaremos “Estado” a los Ministerios, Municipios y demás instituciones de origen público.

La causa o justificación de que el Estado participe en estas acciones, radica en dos motivos, a saber:

- a) Toda Remodelación bien planteada, está vinculada al Bien Común, cuyo promotor debe ser el Estado. Dicha vinculación se manifiesta por el efecto social que se pretende de la Remodelación, y por los efectos de economía urbana que ella produce.
- b) Varias de las fases que requiere una Remodelación, resultan imposibles de llevar a cabo por la mera acción de los particulares, pues ellas rebasan las facultades y el interés de la empresa privada.

La necesaria participación del Estado debe estudiarse cuidadosamente, para que, sin contradecir el principio de subsidiariedad que informa a la economía social de mercado, se logre eficientemente un resultado exitoso.

Para ello, distinguiremos dos tipos de aportes del Estado, aportes en cuanto a procedimientos y aportes económicos. Cada tipo de aporte se analizará siguiendo las Fases ya descritas de una acción típica de Remodelación.

APORTE DEL ESTADO EN CUANTO AL PROCEDIMIENTO.

1. **Fase identificación del Sector** (Ver 2.1.)

Esta fase debería ser cumplida en su totalidad por el Estado, incluyendo en ella dos tipos de consultas.

- Consultas a cuerpos intermedios de carácter técnico (colegios profesionales, Cámara de la Construcción, etc.)
- Consultas a la comunidad interesada, tales como juntas de vecinos, potenciales futuros usuarios, etc.

4.2. **Fase definición del mercado** (Ver 2.2.)

Esta fase debería ser definida por el Estado en conjunto con los empresarios que potencialmente puedan asumir la responsabilidad comercial de la Remodelación. Así, deberían estar presentes en esta decisión la Asociación de Bancos, la Asociación de Compañías de Seguros, y la Cámara Chilena de la Construcción.

4.3. **Fase adquisición del suelo.** (Ver 2.4.)

En este párrafo analizaremos la adquisición no en su aspecto económico, sino sólo de procedimiento.

Siempre el suelo urbano objeto de una Remodelación, está fraccionado, y sus propietarios son numerosísimas personas, naturales y jurídicas, no organizadas entre sí.

Los escasos intentos privados por adquirir una cantidad importante de predios colindantes, han desatado siempre una escalada de precios que ha hecho fracasar las gestiones.

De allí que sea necesario recurrir a la expropiación, sea ésta directa, o como respaldo de una acción más sofisticada que presenta más de una alternativa al propietario.

La expropiación es una institución jurídica reconocida por la Constitución, que requiere ley especial. El concepto de "expropiación" no involucra las nociones de injusticia o despojo, aunque es explicable que se lo vincule a éstas a causa de desgraciadas experiencias pasadas. No obstante dichas reminiscencias no deben afectar al análisis de una institución jurídica que es reconocida y reglamentada en todos los países occidentales, incluso el nuestro, y cuyo uso no sólo es necesario sino también muy frecuente.

Por otra parte, la legislación actualmente vigente confiere a los SERVIU facultad de expropiación para adquirir terrenos destinados a construir viviendas. Esta facultad podría emplearse también para la Remodelación, sin perjuicio que los SERVIU, una vez adquiridos los predios, los licitaran a la empresa privada condicionados a la edificación de viviendas.

Para no perder la visión de conjunto, preferimos no extendernos aquí sobre la expropiación y agregamos al final el Anexo N^o 1, sobre alternativas de adquisición de terrenos que requerirían la presencia pero no necesariamente la acción de declaratorias de expropiación.

En resumen, el aporte del Estado en cuanto a Procedimiento, es absolutamente necesario para la Fase de adquisición del suelo.

4.4. **Fase Desocupación** (Ver 2.5.)

La desocupación de los terrenos para Remodelación es generalmente conflictiva,

pues el mismo deterioro que da fundamento a la Remodelación, permite que muchos predios estén ocupados por familias de escasos recursos. Esta condición hace difícil que dichas familias financien una mudanza y un nuevo canon de arrendamiento, lo cual agrega un problema social a la gestión.

Este problema debe plantearse desde el inicio de la adquisición de predios por parte del Estado, y deben abrirse dos canales de acción simultánea, a saber:

- a) Notificación judicial de deshaucio o desocupación.
- b) Oferta por parte del SERVIU, del subsidio normal para vivienda sin sujetarse a bonificación por "Remodelación".

Los egresos que signifiquen dichos subsidios, deben ser contabilizados como costo de terrenos, para los efectos que se explicarán en el párrafo 4.6.

En resumen, en la Fase Desocupación el aporte del Estado en cuanto a Procedimiento es absolutamente necesario.

Fase Ordenanza y Proyectos (Ver 2.6.)

Con respecto a los Proyectos, éstos pueden ser contratados por el Estado, seleccionándolos a través de Concursos, o bien hacerlos parte de la fase siguiente, la licitación de los predios.

También puede plantearse una solución intermedia, en el sentido que el Estado, propietario provisional de los predios convoque a un concurso de sólo volumetría y ordenanzas, dejando para la fase licitación el diseño definitivo.

Dependerá del tamaño, ubicación y demás características de cada Remodelación, los procedimientos a seguir.

No obstante lo anterior, sustentamos como lo más conveniente para la ciudad, incluir el diseño arquitectónico en la etapa licitación, dejando libertad para aquel, siempre y cuando la licitación se organice como se señala en el párrafo siguiente.

En resumen, en esta Fase "Ordenanza y Proyecto" también es necesario el aporte del Estado en cuanto a procedimiento.

Fase Licitación de Terrenos (Ver 2.7.)

Suponiendo que el Estado adquirió y desocupó los terrenos, corresponde que encomiende a la empresa privada la responsabilidad comercial de la Remodelación, asumiendo ésta su financiación y sus riesgos, como asimismo el proyecto definitivo y la construcción.

Para lograr lo anterior, deberá el Estado licitar públicamente los predios adquiridos, unificados, y desocupados. La forma de la licitación reviste gran importancia, y sos-

tenemos que las siguientes condiciones son necesarias si se quiere obtener un buen resultado:

- a) Deberá haber precalificación de licitantes en función de capacidad económica y profesional.
- b) Si la superficie de terrenos excede de una cierta cantidad -como lo será casi siempre para cumplir con la masa crítica en una ciudad grande- la licitación deberá dividirse, para dar cabida a más de una empresa. Sugerimos 10,000 M2 como superficie de terreno más allá de la cual deberá fraccionarse la licitación.
- c) El Estado establecerá como fijo, en las Bases, el precio de adjudicación, y las variables serán los Anteproyectos, las Especificaciones y los plazos.

El precio lo fijará el Estado en función de los costos que éste tuvo para su adquisición, desocupación y demás estudios y trámites, debidamente reajustados.

El sistema aquí indicado se fundamenta, por una parte, en que no es función del Estado obtener utilidades en las gestiones de Remodelación, y por otra parte, que dicho sistema es el que mejor conduce a que la Remodelación constituya un positivo aporte para la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes.

Naturalmente, para calificar el Anteproyecto se elaborarán pautas claras, que formarán parte de las Bases de Licitación. (*).

- d) Será condición exigible para adjudicar los terrenos, que la empresa favorecida garantice la ejecución del proyecto ofrecido.
- e) Finalmente, las Bases de Licitación considerarán que los terrenos se paguen al Estado una vez terminada la construcción, y a medida que se perfeccione la comercialización. Naturalmente, se establecerá un plazo máximo de pago, y las garantías respectivas.

En resumen, en la Fase Licitación de terrenos, también es decisivo el aporte del Estado con respecto al procedimiento.

4.7. **Fase Construcción** (Ver 2.8.)

Habiendo el Estado enagenado los terrenos, la sola función que le cabe en esta Fase es controlar el cumplimiento de los plazos y de las características generales del Anteproyecto aprobado.

4.8. **Fase Comercialización** (Ver 2.9.)

Habiendo asumido la empresa que se adjudicó los terrenos, la totalidad del riesgo y de la financiación de la obra, ella hará la comercialización libremente.

(*) Un sistema similar se empleó, con éxito, en la licitación que hizo SERVIU del predio "Las Cañitas" en Reñaca.

El rol que en esta Fase cabe al Estado se trata en el capítulo siguiente por ser de carácter financiero.

APORTES ECONOMICOS POR PARTE DEL ESTADO.

Aporte Provisorios y aportes definitivos.

En un gestión de Remodelación, el Estado está llamado a hacer dos tipos de aportes económicos: provisorios y definitivos.

Los aportes provisorios ha de recuperarlos en su totalidad, reajustados, mediante la venta en licitación de los terrenos adquiridos, unificados y desocupados.

Los aportes definitivos no son recuperables, y consistirán en una bonificación especial que otorgará el Estado a los adquirentes de viviendas de Remodelación.

Los fundamentos de dicha bonificación especial se expresan en el Anexo N° 2. Baste decir, por el momento, que dicha bonificación permitiría homologar frente al mercado las viviendas de Remodelación y las de la periferia. Estas últimas reciben ya una importante bonificación estatal, que no reciben las de los sectores centrales, lo cual distorsiona el mercado y es uno de los motivos por el cual la empresa privada prefiere producir viviendas sólo en la periferia.

El análisis detallado de esta situación se hace en el Anexo N° 2.

Aportes Económicos del Estado en cada Fase.

Fases	Aportes Económicos del Estado		Aportes Económicos Privados
	Aportes Provisorios (Recuperables)	Aportes Definitivos (Bonificación)	
Identificación de sector y mercado	●		
Adquisición del suelo	●		
Desocupación	●		
Proyectos	●		●
Licitación terrenos			●
Construcción			●
Comercialización		●	●

6. CONCLUSIONES

La Remodelación Urbana es una gestión compleja, pero factible.

Es una gestión que para nacer y prosperar necesita de un grupo de Autoridades visionarias, a la vez que realistas y eficientes.

Es una gestión de largo plazo, y por ello es urgente iniciarla ahora.

Es una gestión absolutamente necesaria para las grandes ciudades chilenas.

Es una gestión que si se comienza ahora, será agradecida por las generaciones futuras.

Si este informe despierta la inquietud sobre la materia, y encuentra autoridades con Voluntad Política para enfrentar este problema, habrá cumplido ampliamente su objetivo.

Salvador Valdés Pérez
Arquitecto

Santiago, Diciembre 1988.