

307.34
CCHC
C172
C.1

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

INFORME SOBRE

LA RENOVACION URBANA

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION
CENTRO DOCUMENTACION

226

Santiago, Julio 1983.

- + 1 copia 29/Sept. 83

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

LA RENOVACION URBANA

INTRODUCCION

I. DEFINICIONES

1. Renovación Urbana.
2. Remodelación Urbana.
3. Rehabilitación Urbana.
4. Nivel de "densidad/calidad".

II. LA RENOVACION URBANA FRENTE AL BIEN COMUN

1. Optimización del uso de instalaciones existentes.
2. Optimización del uso de vialidad existente.
3. Optimización del uso de medios de transporte.
4. Optimización del uso de equipamiento urbano.
5. Aprovechamiento de oonstrucciones existentes.
6. Mejoramiento del uso del tiempo de las personas.
7. Prevención de focos antisociales.
8. Conclusiones.

III. LA EMPRESA PRIVADA FRENTE A LA RENOVACION URBANA.

1. Adquisición de los predios.
2. Disponibilidad de los predios.
3. Riesgo de imagen.
4. Costos de edificación.
5. Riesgo financiero.
6. Conclusiones.

IV. EL ESTADO FRENTE A LA RENOVACION URBANA.

V. BASES DE UNA POLITICA DE RENOVACION URBANA.

1. Conjunción con la Empresa Privada.
2. Acción Integral
3. Permanencia.
4. Dominio del Suelo.

5. Disponibilidad del suelo.
6. Ambito.
7. Iniciativa.
8. Servicios Públicos.
9. Financiamiento Público.

_____ . _____

INTRODUCCION

No es esta la oportunidad para plantear discusiones profundas sobre Teoría del Urbanismo. Sin embargo, no podemos dejar de mencionar, aunque sea brevemente, el contexto general en el que tiene que insertarse cualquier planteo sobre Renovación Urbana.

Muy a menudo se confunden los efectos que producen los dos fenómenos vitales que afectan a la mayoría de las grandes ciudades: el crecimiento y el envejecimiento. Si bien son fenómenos de diferente naturaleza y origen, la simultaneidad de su acción produce situaciones complejas y muchas veces confusas.

Los organismos vivos también crecen y envejecen, pero no en forma simultánea. Por otra parte, en los organismos vivos aceptamos la noción de muerte, lo que no sucede con respecto a nuestras ciudades, entre otros motivos, porque la muerte nos parece aberrante cuando coexiste con el crecimiento.

La gran ciudad envejece y crece simultáneamente. Tiende a crecer hacia su periferia, porque es fácil desplazar a la agricultura. Envejece en su centro, porque es su parte más antigua.

La Renovación Urbana actúa sobre ambos fenómenos, y por eso es considerada uno de los instrumentos maestros del Urbanismo contemporáneo. Por una parte, es la única respuesta posible al envejecimiento. Por otra parte, abre una segunda alternativa al crecimiento: crecer hacia adentro.

En este breve trabajo, trataremos primero de definir qué es la Renovación Urbana. Luego intentaremos identificar sus relaciones con los intereses de los ciudadanos. A continuación explicaremos los desafíos que la Renovación Urbana presenta a la empresa privada, para seguir con una primera conclusión, que es la posición que el Estado debería tener frente a la Renovación Urbana.

Finalmente, esbozaremos los puntos fundamentales que a juicio de la Cámara debería contener una Política eficaz y coherente de Renovación Urbana.

I. DEFINICIONES.

1. Renovación Urbana.

Acción y efecto de obras de urbanización y construcción emprendidas en sectores ya construídos de ciudades, que tienen por objeto: a) recuperar y mejorar áreas urbanas deterioradas; b) aprovechar infraestructuras y equipamientos existentes, y c) elevar el nivel de densidad/calidad de sus habitantes. En la Renovación Urbana puede distinguirse las acciones de Remodelación y de Rehabilitación, las que pueden producirse separada o conjuntamente.

2. Remodelación Urbana.

Son acciones de Renovación Urbana producidas a través de obras nuevas de urbanización y edificación, en magnitudes relativas tales, que generan un progreso urbano cuya extensión sobrepasa los propios límites de la Remodelación.

3. Rehabilitación Urbana.

Son acciones de Renovación Urbana producidas a través de obras de construcción aplicadas a edificios ya existentes, destinadas a ampliar, modernizar o modificar su uso, con el objeto de adecuar edificaciones antiguas a los nuevos valores y características del sector en que están emplazadas y de los usuarios a quienes están dirigidas.

4. Nivel de "Densidad-Calidad".

Creemos necesario en este trabajo definir también un elemento de evaluación de mucha importancia en todo proyecto de Renovación Urbana, que hemos llamado "nivel de densidad/calidad". Se trata de un criterio de calificación de la ocupación del suelo urbano, sobre la base de maximizar armónicamente dos variables: densidad y calidad. La variable "densidad" se refiere al número de habitantes y usuarios por unidad de suelo. La variable "calidad" se refiere a las condiciones de higiene, seguridad, confort, privacidad, y control de contaminación ambiental, de que gozan los habitantes de un sector de una

ciudad. Los más altos valores de "densidad/calidad" no se logran simplemente mediante altos índices de cada variable, ya que cada una de éstas, más allá de ciertos límites, determina la reducción de la otra. En los criterios de nivel de "densidad/calidad" intervienen algunos elementos de difícil cuantificación, y otros propios de la idiosincracia local, lo que hace complejo y a la vez necesario establecer estándares al respecto.

II. LA RENOVACION URBANA FRENTE AL BIEN COMUN.

A falta de una mejor denominación, llamaremos en esta oportunidad "Bien Común" a los beneficios de orden material y espiritual de que pueden gozar los habitantes de una ciudad, a través de sus condiciones de urbanismo y edificación.

La Renovación Urbana contribuye a producir dichos beneficios a través de múltiples factores, y su efecto puede persistir a lo largo de decenios y generaciones. Trataremos de identificar a continuación sus principales aportes al Bien Común.

1. Optimización del uso de instalaciones existentes.

El mayor nivel de "densidad/calidad" que generalmente produce la Renovación Urbana, permite el uso más intenso de líneas matrices de agua, electricidad, alcantarillado, gas y teléfonos ya existentes. Si bien en muchos casos el nuevo uso excede la capacidad instalada, y obliga a reforzar matrices, no es menos cierto que se produce una real economía, nacional y particular, al usar hasta el límite elementos que el país ya pagó.

2. Optimización del uso de vialidad existente.

El mayor nivel de "densidad/calidad" también produce el uso más intenso de avenidas y calles ya existentes, con consecuencias similares a las del párrafo anterior.

3. Optimización del uso de medios de transporte.

El mayor nivel de "densidad/calidad" reduce la relación distancia/pasajero y distancia/tonelada, optimizando en consecuencia el uso del material rodante, el combustible, los semáforos, y la vigilancia del tránsito.

Una consideración aparte merece la optimización de las líneas del Metro en el caso de Santiago; este es un típico ejemplo de inversión nacional que, por sí sola, debió haber justificado una política es-

pecífica de Renovación Urbana en torno a sus estaciones.

4. Optimización del uso del equipamiento urbano.

Escuelas, Museos, Institutos, Parques, Iglesias, Teatros, Cines, Restaurantes, Almacenes, Supermercados, etc., constituyen una inversión en equipamiento urbano que si se evaluara económicamente, arrojaría valores insospechadamente altos. Así como la dispersión explosiva de los suburbios priva a sus habitantes de estos elementos, o les obliga a construirlos y operarlos a alto costo, un mayor nivel de "densidad/calidad" en las zonas ya urbanizadas permitiría optimizar el uso de dichos elementos ya existentes.

5. Aprovechamiento de construcciones existentes.

Millones de m² construídos, ya pagados por el país, pueden tener una alternativa diferente de la demolición, mediante la Rehabilitación Urbana. El reciclaje de edificios y barrios, técnica de gran aceptación en países ricos, debería con mayor razón desarrollarse en los países pobres, que necesitan optimizar sus recursos. Una política estimuladora de Rehabilitación Urbana permitiría elevar el nivel de "densidad/calidad" de muchos sectores, con una inversión reducida de recursos.

Los aportes al Bien Común identificados en los párrafos 1 al 5 precedentes, pueden ser evaluados económicamente. Si ello se efectuara, sorprendería a las autoridades el enorme derroche que significa vivir en una de las metrópolis menos densas del mundo, como es Santiago.

Pero existen otros aportes al Bien Común que podrían generarse por una política sostenida de Renovación Urbana, en los cuales no procede una evaluación estrictamente económica, pero cuyo valor social es extraordinariamente alto. A ellos nos referiremos en los dos párrafos siguientes.

6. Mejoramiento del uso del tiempo de las personas.

Acortando el tiempo destinado al transporte entre la vivienda y el trabajo,

se entrega más tiempo para el descanso, el esparcimiento, la cultura o la educación de los hijos. El mayor nivel de "densidad/calidad" que permite la Renovación Urbana, colabora en este sentido.

7. Prevención de focos antisociales.

Los barrios antiguos que no se renuevan ni se mantienen pueden llegar a cierto estado de deterioro, a partir del cual se desarrollan focos de delincuencia, emigran las familias oorganizadas, y se producen islotes sociales. Afortunadamente, en Santiago no se han dado aún casos graves de ello, pero el ejemplo de otras metrópolis obliga a tener presente esta situación. La Renovación Urbana constituye el mejor antídoto para prevenirlas, evitando la creación de focos antisociales.

8. Conclusiones.

Resulta evidente que los aportes al Bien Común que puede hacer la Renovación Urbana son cuantiosos e importantes. En otras palabras, una política eficaz de Renovación Urbana no sólo es altamente rentable para el país, sino también es indispensable.

III. LA EMPRESA PRIVADA FRENTE A LA RENOVACION URBANA.

Los programas de vivienda en Remodelación Urbana que realiza la Empresa Privada, presentan a ésta ciertas dificultades, riesgos y costos mayores que los de programas de viviendas en Extensión. A continuación se identifican estos factores, comparándolos con los similares de los proyectos en Extensión.

1. Adquisición de los predios.

El terreno para un proyecto en Extensión se adquiere negociándolo normalmente con un solo propietario. Para una Remodelación, es preciso adquirir muchos retazos de terreno, de 10, 20 o más propietarios distintos. Esto presenta variados inconvenientes, como ser:

- a. Escalada de precios.
- b. Alto riesgo de no llegar a contar con todos los retazos necesarios.
- c. Larguísimo plazo para completar la adquisición.

2. Disponibilidad de los predios.

En los predios compuestos de muchos retazos de terreno, es casi seguro que más de algún retazo presente títulos defectuosos o esté ocupado por arrendatarios antiguos. Ambas situaciones retrasan a veces por varios años la disponibilidad física del predio. Con respecto a los arrendatarios u ocupantes se presentan, también, en general, difíciles conflictos de carácter social, ya que los habitantes de propiedades muy deterioradas no tienen ninguna capacidad de pago frente a un eventual cambio de vivienda. Estas situaciones no se producen generalmente en los predios para viviendas en Extensión, cuyo estado anterior es normalmente semi-rural. (quintas, parcelas, etc.)

3. Riesgo de imagen.

En los proyectos en Extensión se elige un barrio que ya tiene una ima-

gen urbana definida, o bien tiene una imagen semi-rural que sugiere las ideas de áreas verdes, aire puro, etc. La identificación de la demanda para esta imagen es bastante segura. En cambio, en un proyecto de Remodelación, se trabaja con una imagen actual negativa, de barrio deteriorado física y socialmente; sobre ésta hay que superponer la nueva imagen del proyecto de Remodelación, lo cual envuelve un alto riesgo de rechazo por parte de la demanda.

4. Costos de Edificación.

Quando los proyectos de Remodelación Urbana son destinados a viviendas de nivel medio, y se comparan sus costos con los de un programa de igual nivel en Extensión, con el cual debe competir en el mercado, aparecen ciertos elementos que elevan comparativamente los costos de la Remodelación en forma considerable. Trataremos de identificar los principales de éstos:

a. Estacionamiento de auto.

La tenencia de automóvil en el nivel medio, que hace 10 años era insignificante, hoy es un hecho generalizado, y toda vivienda de nivel medio debe ofrecerse con un lugar para el automóvil. En un proyecto en Extensión, el auto simplemente ocupará una parte del lote individual del terreno. En un proyecto de Remodelación, las características del uso del suelo generalmente harán necesario "construir" el lugar para el automóvil, con el consiguiente mayor costo comparativo.

b. Areas de esparcimiento al aire libre.

Las que para una vivienda en Extensión se dan sin mayor costo en el lote individual de terreno, en una vivienda en Remodelación hay que darlas, aunque sea en menor escala, con otros recursos. Estos serán loggias, balcones, y tratamientos de jardines sobre subterráneos, placas o techos, todo lo cual implica mayor costo comparativo.

- c. Estructuras asísmicas de 4, 10 o más pisos; ascensores, sistemas de prevención de incendios, etc., son también mayores costos de los proyectos de Remodelación al compararlos con los de Extensión.

Los factores anotados, cuando se dan en programas para niveles económicos altos, son financiables por la demanda. Pero en viviendas de nivel medio, como es el caso de la inmensa mayoría de las Remodelaciones Urbanas, dichos mayores costos generalmente dejan fuera de competencia a las viviendas de Remodelación frente a las de Extensión.

5. Riesgo financiero.

Un proyecto de viviendas en Extensión se puede dividir, o suspender, o modificar, o desacelerar, de muchas maneras, sin dificultar la comercialización de lo ya hecho. Esta flexibilidad los convierte en negocios bastante manejables con respecto a las respuestas del mercado.

Por el contrario, los proyectos de Remodelación Urbana están compuestos de pocas unidades grandes, de 4,10 o más pisos, cada una de las cuales no puede comercializarse si no está totalmente terminada. Por ello, estos desarrollos tienen muy poca adaptabilidad a las respuestas del mercado, y en consecuencia, enfrentan riesgos financieros mucho mayores.

6. Conclusiones.

Bajo condiciones normales, para la Empresa Privada los proyectos de Renovación Urbana no sólo no son rentables, sino inabordables. No existen las condiciones que permitan compensar los mayores costos, los mayores riesgos, y las mayores dificultades operacionales que presentan dichos proyectos, y no existen los instrumentos legales y financieros que permitan afrontarlos.

IV. EL ESTADO FRENTE A LA RENOVACION URBANA.

Del análisis del Capítulo II se dedujo que la Renovación Urbana es no sólo conveniente, sino también necesaria, para lo que definimos como "Bien Común". Se concluyó también que era altamente rentable para el país.

Del Capítulo III se dedujo que la Renovación Urbana, bajo sus actuales condiciones, es una actividad inabordable para la empresa privada.

La situación descrita conduce a pensar que es necesaria una acción del Estado en este campo, aún dentro de la más estricta teoría del Estado Subsidiario. Así lo ha mantenido siempre la Cámara Chilena de la Construcción, y creemos que así lo ha comprendido el Gobierno, desde el momento que se ha creado la Comisión de alto nivel ante la cual estamos exponiendo este trabajo. Así también lo demuestra la experiencia de otros países occidentales, donde los programas de Renovación Urbana son realizados siempre a través de una acción conjunta del Estado o los Municipios, con la empresa privada.

En consecuencia, vamos a considerar aceptada la noción de "necesidad" de que el Estado adopte una Política Activa y Coherente en esta materia. Nos interesa, a continuación, identificar las Bases en que dicha Política debería sustentarse.

V. BASES DE UNA POLITICA DE RENOVACION URBANA.

1. Conjunción con la Empresa Privada.

Creemos que la participación de la empresa privada en la Renovación Urbana es conveniente y necesaria. Como es ineludible también la acción del Estado, resulta fundamental fijar los límites de ambas participaciones, y esclarecer sus distintas responsabilidades.

La empresa privada acepta proyectar, financiar, construir y comercializar los programas de Renovación Urbana. Acepta también asumir los riesgos y tomar los beneficios. Todo ello, sobre la base que dichos programas no presenten desventajas comparativas con otros programas alternativos de construcción, como son los de viviendas en extensión.

La acción del Estado debería orientarse, en consecuencia, a crear las condiciones para que la Renovación Urbana presente a la empresa privada una factibilidad y una rentabilidad a lo menos similar a la de los proyectos en la periferia de las ciudades.

2. Acción Integral.

La Renovación Urbana toca en forma sustancial aspectos legales, financieros, sociales, urbanísticos, arquitectónicos y de mercado. Pretender una acción que no abarque todos los campos comprometidos, equivale a perder tiempo y esfuerzo. Por ello, creemos que las comisiones de Gobierno que estudien la formulación de una Política al respecto, deben ser interdisciplinarias en su especialización, y mixtas en cuanto a los intereses representados. En este segundo aspecto consideramos indispensable la presencia activa en dichas comisiones, de dos sectores: por un lado, la empresa privada que vaya a estar comprometida en estas acciones, como son la Construcción, la Banca y el Comercio; por otro lado, los potenciales usuarios, aquellos que, al momento de ponerse en el mercado el producto de la Renovación Urbana, determinarán su éxito o su fracaso a través de su aceptación o rechazo. Estos potenciales usuarios podrían estar simbólicamente representados por la experiencia de los usuarios de Renovaciones Urbanas ya existentes, y por encuestas de mercado muy confiables.

Finalmente, toda esta acción integral deberá estar inscrita a un cier -

to marco de audacia e imaginación, ya que el tema en sí constituye un remezón a situaciones estabilizadas durante muchos decenios.

3. Permanencia.

Los desarrollos de Renovación Urbana son extremadamente latos en el tiempo. Cuatro, seis, ocho años son períodos normales para ellos, y es fundamental que la política del Estado no cambie a medio camino. Por eso, deben buscarse fórmulas que garanticen, en cada caso, la mantención de las condiciones originales en lo que respecta a decisiones de Gobierno.

4. Dominio del Suelo.

La Remodelación Urbana es imposible si no se dispone del suelo urbano necesario para ella. El dominio de este suelo está casi siempre muy fraccionado, lo que hace indispensable, en la mayoría de los casos, una acción expropiatoria.

El Art. 19 Nº 24 de la Constitución Política establece que "nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador".

El D.L. 1.523 de 1976 establece que se declaran de utilidad pública los inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento de los programas de Remodelaciones que apruebe el MINVU a través de Decretos Supremos.

Siendo el Estado el único ente con capacidad legal para expropiar, resulta clave para toda Política de Renovación Urbana, la acción del Estado en este sentido.

Ella puede adoptar dos formas:

- a. Expropiación directa por el Estado y para el Estado, del total del suelo necesario para cada programa de Renovación Urbana. (Incluimos en esta acción aquellas gestiones que se realizan como compraventa, estando presente como segunda alternativa la expropiación.)
- b. Expropiación indirecta, hecha por el Estado, a solicitud y por cuenta de una empresa privada, solamente cuando se trate de obtener el

dominio de una pequeña fracción del suelo necesario para un programa. Esta acción expropiatoria debe estar limitada a casos muy calificados, y sus condiciones deberían ser, a lo menos, las siguientes:

- Que se trate de un programa de R.U. aprobado por el MINVU.
- Que la Empresa haya adquirido la mayor parte (75 u 80%) del suelo necesario.
- Que la Empresa demuestre haber intentado, sin éxito, comprar el resto del suelo en condiciones comercialmente razonables.
- Que el suelo a expropiarse sea imprescindible para el desarrollo del Programa.

5. Disponibilidad del Suelo.

No basta el dominio o propiedad del suelo. En general, se trata de suelos ocupados por usuarios cuyos problemas contractuales, sociales o económicos hacen muy difícil su desalojo.

Una Política de Renovación Urbana debe considerar mecanismos de excepción que aplicados a los ocupantes del suelo, permitan desocuparlo en un plazo muy corto contado desde la obtención del dominio.

6. Ambito.

No cualquier proyecto que implique la demolición de edificios existentes, puede ser considerado como Renovación Urbana. Por otra parte, las ciudades y las áreas de ciudades donde es factible plantear la Renovación Urbana, son mucho más numerosas que lo que podría abarcar una declaratoria expresa de áreas. Por ello, consideramos que una Política de Renovación Urbana no debe restringir el ámbito físico donde ésta pueda aplicarse, sin perjuicio de que exista un sistema de calificación que declare cuándo un proyecto tiene carácter de Renovación Urbana.

7. Iniciativa.

Exitiendo dos partes activas en la promoción y ejecución de Renovación Urbana - los poderes públicos y las empresas privadas - estimamos que

la iniciativa de los proyectos debe corresponder a cualquiera de dichas partes activas.

8. Servicios Públicos.

Una Política de Renovación Urbana debe considerar de manera especial, una coordinación casi de excepción con los servicios públicos que afecten el área a renovar. Agua, alcantarillado, electricidad, gas y teléfonos, por una parte; escuelas, parques y equipamiento general, por la otra, constituyen infraestructuras cuya oportunidad de instalación es decisiva para el éxito de todo proyecto de Renovación Urbana.

9. Financiamiento Público.

Las acciones enunciadas necesariamente requerirán de un financiamiento de origen público. No debemos extrañarnos de ello, ya que así suceden en todos los países donde se hace Renovación Urbana, y también en Estados Unidos, donde la empresa privada tiene especial fortaleza financiera. Creemos haber explicado suficientemente la causa de ello en el Capítulo III.

El monto y la forma que debería tener este financiamiento público no son materia del presente estudio preliminar, salvo las siguientes ideas generales.

Con respecto a las fuentes y a la recuperación de dicho financiamiento, cabrá considerar:

- a.- Una cierta autofinanciación indirecta en el largo plazo, a través de los ingresos por impuestos directos e indirectos que genera todo desarrollo urbano.
- b.- Una recuperación a través del incremento del Bien Común de que se trató en el Capítulo II.

Con respecto a la forma que adopte el financiamiento estatal, dirigido a la empresa privada ejecutora de la Renovación Urbana, creemos que

Las principales pueden ser:

- a.- A través del "precio" del suelo. El suelo sería expropiado por el Estado en un valor, digamos, igual a 100; luego el Estado le fijaría un cierto factor de calidad-densidad obligatorio; y luego licitaría dicho terreno sin establecer precio mínimo. A través del precio que se obtuviera en la licitación, el que podría ser - 50(negativo) 50 ó 90, se llegaría a establecer el aporte o subsidio que el Estado necesita hacer para que la Empresa ejecutora compense los factores negativos que esa determinada Renovación Urbana presenta en comparación con un Programa tipo de Viviendas en Extensión. Podría suceder también que el terreno se licitara en 100 o más de 100, lo que demostraría que en ese proyecto no se necesitaba subsidio Estatal, sino sólo la acción expropiatoria y promotora del Estado.
- b.- A través de Servicios Públicos. Otra forma del aporte estatal podría ser la entrega sin costo para la Empresa ejecutora, de los empalmes de servicios públicos y de las pavimentaciones perimetrales al Proyecto.
- c.- A través de subsidio directo. Sería otra manera de efectuar dicho aporte estatal.

Con respecto al financiamiento al comprador final, éste sería provisto por un Sistema Hipotecario general, dentro del cual el comprador de unidades de Renovación Urbana, podría tener prioridad o condiciones preferenciales.

— · ————

Salvador Valdés

Santiago, Julio 1983.

SV/ic.