

## CIUDAD LATINOAMERICANA: ¿ESPACIO DE INCOMUNICACIÓN? El caso chileno

**Humberto Eliash**  
**Manuel Moreno**

Marginalidad, cantidad y modernidad son elementos presentes en la ciudad latinoamericana que están en permanente tensión. Esto implica el reconocimiento de mundos francamente divergentes en un mismo espacio geográfico. Basta constatar que en Santiago de Chile más de un cuarto de su población tiene una pertenencia directa a un espacio urbano que es parte de la ciudad desarrollada con sus servicios de transporte y comunicación, equipamiento y comercio, áreas verdes, etc.

Por otro lado tenemos una "ciudad" que en realidad es una sucesión de precarios tejidos habitacionales sin ningún tipo de infraestructura y de elementos que definen una imagen urbana.

Más del 80 % del equipamiento de servicios comercial y cultural se desarrolla de esta mancha de café. Existen ejemplos patéticos como los de algunas Comunas de la periferia de Santiago que tienen unos pocos teléfonos para cientos de miles de habitantes, mientras existe discado directo con lugares tan recónditos como Madagascar o Dacca, que nos está dando una idea de las condiciones de esta ciudad.

También la inexistencia de vida urbana, condición para la seguridad personal muestran estos dos mundos tan opuestos y divergentes pero al mismo tiempo tan complementarios (1)

Santiago, que treinta años atrás tenía aproximadamente dos millones de habitantes en una superficie aproximada de 22,000 hectáreas. ha pasado a tener 4.800.000 habitantes en una superficie de 50.000 hectáreas, manteniendo una densidad cercana a los 100 habitantes por hectáreas. Obviamente que comparando estas cifras con Lima, México o Sao Paulo no son preocupantes. Lo que sí motiva a una reflexión es la creciente marginalidad y segregación en áreas estancas que está produciéndose en Santiago a un acelerado ritmo en los últimos quince años y con características que parecen poco reversibles.

Tenemos una "ciudad" con una gran extensión y baja densidad, sin infraestructura adecuada para servir eficientemente y a bajo costo a esta "mancha amorfa" y con permanentes embates naturales como terremotos e inundaciones y con uno de los niveles de polución ambiental más graves del mundo.

Estas características en ningún caso tienen relación con las expectativas de mejoramiento de la calidad de vida que buscan los habitantes de la "periferia involuntaria".

Algunos ejemplos son demostrativos de esta realidad: sólo cinco comunas, que representan el 25% de la población, concentran el 80% de las plazas, parques y áreas verdes y el 95% de equipamiento comercial, administrativo y de salud.

Insoslayable es el marco sociopolítico en que se ha desarrollado la gestión urbana. En un país que ha sido laboratorio de experimentación política, sufriendo una dramática sucesión de reacciones pendulares, la situación y desarrollo de la ciudad como un espacio de vida y comunicación no ha sido tema de discusión. Esto se ha agudizado a partir del autoritarismo neoliberal en que se ha implementado una clara política de segregación social que ha obligado a trasladar a las poblaciones marginales de las comunas desarrolladas a la periferia de la ciudad, perdiendo las ventajas urbanas y siendo relegados a la anticuidad.(2)

Esta drástica compartimentación de la ciudad y por lo tanto concentración de la marginalidad, se ha agudizado por los cientos de miles de allegados que hacen duplicar la densidad promedio generando automáticamente problemas de violencia urbana, delincuencia, drogadicción, etc. entre los mismos habitantes de la periferia. Esto ha producido una necesidad latente de suelo urbano tan grande que incluso dentro del clima represivo del régimen de Pinochet, se han producido gigantescas "tomas" de terreno (campamentos Cardenal Silva Henríquez y Cardenal Fresno. Ocho mil familias).(3)

Esta es la realidad que caracteriza a la mayor parte de Santiago. La periferia urbana no sólo es marginada de las ventajas de la ciudad; por su exclusión los habitantes hablan de ir *a la ciudad*, o sea reconocen en un claro análisis urbano la pertenencia a estos "extramuros" involuntarios ya que existe una periferia voluntaria que es la ciudad jardín del sector oriente en que sus relaciones con la ciudad están dadas por su capacidad de movilidad y de comunicación. Esta es la ciudad que está "online" con el mundo desarrollado.

A diferencia de los sectores consolidados, dentro de lo que puede ser consolidado en las ciudades latinoamericanas, existe una situación de áreas en proceso de mutación permanente. Esta característica es muy propia de la modernidad en la pobreza, o sea, la búsqueda de una multiplicidad de opciones y complejidad por parte del nuevo habitante urbano en una precariedad también permanente. La cantidad, lo inconcluso y lo precario son parte de nuestra ciudad. A pesar de las desventajas y los mitos sobre la vida urbana, la realidad nos muestra que las ventajas de la inserción del habitante urbano son mayores que las del mundo rural.

Esto define algunos criterios básicos para abordar el tema:

a) No es posible en una sociedad democrática el control migratorio vía decreto o exclusiones, sino que es necesaria una política de desconcentración urbana a nivel nacional.

Ello implicaría la creación de alternativas reales de trabajo en el campo, la minería, etc., creando junto con ello mejores condiciones de vida urbana en ciudades intermedias y pueblos.

- b) Es necesario desarrollar, junto a los mecanismos de descentralización, instrumentos de democratización de la vida urbana que permitan asegurar la correcta interpretación y solución de los problemas, a través de la participación ciudadana.
- e) La vida de la mayoría de los habitantes de la ciudad no coincide en general con la visión y proyecto de los planificadores y arquitectos siendo urgente respetar sus particularidades desterrando los paradigmas profesionalizantes y de alguna manera autoritarios. Es urgente que los profesionales y las universidades que los preparan entiendan que hay una crisis de comunicación entre los valores culturales y patrones estéticos de los profesionales y aquellos de los habitantes de esta ciudad informal, a quienes van dirigidas las soluciones creadas -con tan sana intención muchas veces- por los arquitectos y constructores de la ciudad.(4)

## LOS ARQUITECTOS, LA CIUDAD Y EL ESTADO

La intervención y responsabilidad del Estado, los arquitectos y planificadores en la construcción de la periferia urbana de Santiago ha sido quizás una de las más significativas en el contexto latinoamericano. En términos cuantitativos ésta ha superado largamente el promedio de la región.

Ello nos ha hecho más responsables de sus aciertos y errores y por eso es necesario revisar la evolución de la participación de estos actores en la construcción de esta ciudad.

Preguntarse por el rol del Estado en el desarrollo de la ciudad y su arquitectura lleva de algún modo a indagar su dimensión social. Los temas abordados y los planes desarrollados, nos están hablando de determinadas prioridades fijadas por el Estado. Por otra parte las tipologías y los lenguajes propuestos en sus edificios nos están dando pautas de los valores culturales que están en juego y del grado de consenso social que ellos alcanzan.

Para la comprensión de este fenómeno resulta imprescindible valorar el papel que ha desempeñado el Estado. Podríamos decir que desde fines del siglo XIX hasta mediados de la década de 1970 (el golpe de estado en Chile ocurrió en 1973), se observa un proceso de aumento progresivo de la influencia del Estado sobre la construcción de la vivienda, el equipamiento y las obras públicas. Esta influencia se ejerce tanto a niveles de ejecución directa (MOP, CORVI), mixtas (las EMPART, la CORMU) o a través de la promoción de leyes especiales de incentivo a la construcción del sector privado (ley 1838 de 1906, ley de reconstrucción y auxilio de 1939, ley de Pereira de 1948, DFL 2 de 1959, etc.). Por lo demás esta tendencia es sólo reflejo de lo que estaba ocurriendo en otros ámbitos de la vida nacional, donde el acceso a la educación, a la salud, a la vivienda y en general toda la organización económica y social iba aumentando las dimensiones y facultades del aparato estatal hasta la crisis de los años setenta. Hasta la primera década de este siglo el Estado prácticamente no intervino en la construcción de viviendas. Su participación sólo se centraba en la construcción de obras de infraestructura o edificios monumentales de bien público (Ministerios, Congreso, Bibliotecas, Museos, etc.). La vivienda era construida por particulares (con intereses filantrópicos o especulativos), o por las grandes empresas para sus propios trabajadores. Es el caso de las compañías Salitreras o Cupríferas en el norte y en el centro (Sewell), la acería CAP en Huachipato, las empresas del carbón en Lota, etc.

A raíz del terremoto en 1906, en Santiago y Valparaíso, hace crisis el problema de la insalubridad de la vivienda y el Congreso nacional decide la promulgación de la ley N° 18366 que marca el comienzo de una intensa labor fiscal que iba a ser un hito en América Latina. Al amparo de esta ley se crea la Caja de Crédito Hipotecario (futuro Banco del Estado) que ejecuta entre 1911 y 1918 la población modelo "Huemul" en una zona industrial de Santiago. El proyecto del arquitecto Ricardo Larraín Bravo interviene simultáneamente la división predial, el diseño de la vivienda y del equipamiento, con una coherencia y cualidad ambiental que hasta ahora es digna de aprecio. Su planificación incluía 157 viviendas, escuela, biblioteca, teatro, iglesia, policlínico y plaza de juegos. El diseño del barrio sigue la matriz de una mini ciudad, donde estaban integradas a la vivienda las funciones de servicio y de trabajo, a diferencia de los barrios jardín que vendrían a influir el diseño urbano habitacional en décadas posteriores. Con la creación de la Caja de la Habitación Popular en 1936 se da un nuevo impulso a la participación del Estado en la construcción de viviendas económicas.

Sin embargo, al hacer un análisis más focalizado se encuentran algunas situaciones que es preciso aclarar. Respecto al tema de la cantidad, hay autores que manifiestan sus dudas respecto a la eficiencia del Estado.

Mario Irmas (citado por P. Gross en "la vivienda social hasta 1950" en C.A.N°41) señala en 1962:

"Haciendo un recuento de los 47 años de actividad legislativa en materia de viviendas, obtendremos un total de 79.041 casas, incluyendo en esta cifra las 18.025 habitaciones aportadas por las Cajas de Previsión, lo que nos da un promedio de 1.650 casas en todo el país por cada año. Pobrísimo resultado, si se toma en consideración que la población aumentó de 3.000.000 a 6.000.000 de habitantes a lo largo del período y que de esta diferencia de tres millones, no menos del 90% necesitó una legislación efectiva que le permitiera acceso a su vivienda. Para solucionar el déficit habitacional, debieron construirse más de 450.000 viviendas y el país sólo construyó 79.000. Patético resultado que nos muestra en forma clara y categórica el problema habitacional".

Respecto a los resultados concretos en términos sociales y de calidad arquitectónica y urbana no existe una crítica evaluativa sistemática. Sin pretender hacerla en forma exhaustiva, hemos analizado algunos conjuntos habitacionales impulsados por el Estado a través de las Cajas de Previsión, en las décadas de 1950 y 1960 (época de profundos cambios en la concepción del espacio urbano) llegando a las siguientes conclusiones:

- a) La intervención del Estado como ente financiero y agente inmobiliario (aportaba terrenos y clientela cautiva) implicó una gran concentración de poder, que hizo posible la ejecución de estas grandes operaciones urbanas. Como viviendas no entraban al mercado

inmobiliario, sino que eran asignadas a los adherentes de las Cajas de Previsión, la opinión de los usuarios era libremente interpretada por los funcionarios o profesionales a cargo. Esto explica el carácter marcadamente experimental de algunas de ellas (por ejemplo en la Unidad Vecinal Portales se construyó un edificio de siete pisos sin ascensor, con una calle vehicular en el 3r. piso; también calles peatonales elevadas que pasan sobre los techos de las casas, etc.) que hizo posible la concreción de principios urbanísticos revolucionarios producto de la influencia de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna.

b) Es en esta década (1950-1960) que el diseño de conjuntos habitacionales en base a torres, rompe absolutamente con las reglas de composición urbana de la ciudad tradicional, incorporando ideas como edificios sobre pilotes, separación de circulaciones vehiculares y peatonales, etc. Se produce un colapso en los conceptos de barrio ("unidades vecinales"), de calle ("circulaciones"), de plaza ("áreas verdes"), etc.

c) Producto de lo anterior, la suerte corrida por dichos conjuntos habitacionales, en el transcurso del tiempo, es aleatoria. Algunos como la Unidad Vecinal Providencia, o la Villa Frei se han asimilado bien a la ciudad y sus premisas de diseño se han cumplido. Sin embargo, otros como la Unidad Vecinal Portales (Santiago), o el Conjunto Salar del Carmen (Antofagasta) o Población Chinchorro (Arica) se encuentran muy deteriorados, desintegrados a la estructura urbana y muchos de sus objetivos de diseño original han sido trastocados por el uso.

d) El urbanismo CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna) presente en estos conjuntos planteaba a través de sus propuestas un cambio cualitativo de las condiciones urbanas de nuestras ciudades. La agregación de nuevos programas, de una ruptura con la ciudad existente y su reemplazo por una ciudad jardín tenía un alto grado de redención social.

Lamentablemente las nuevas tipologías de arquitectura y de diseño urbano estaban pensadas para una sociedad desarrollada y con un entorno físico y social diferentes al nuestro.

La relación de espacios construidos y áreas libres no correspondía a los patrones de uso del espacio, ni a las posibilidades de solventar la mantención de grandes áreas verdes. Esto produjo en la casi totalidad de grandes operaciones que adoptan las premisas de un urbanismo ortodoxo, un creciente grado de deterioro y una incapacidad para acoger y generar lugares articulados entre el espacio privado y el espacio público.

La mala perdurabilidad de estos conjuntos se ve reflejada dramáticamente en las ciudades de nuestro país. La radicalidad creciente e ideologización de urbanismo CIAM se aprecia en las diferentes etapas de una intervención como es la Población Juan Antonio Ríos en Santiago, desde las tiras continuas de fines de los años 40 con espacios controlados se llega al bloque aislado de los años 60 sobre un plano libre sin espacios intermedios, ni equipamiento.

Los problemas de identidad, graduación espacial, materialidad perdurable y relación entre propuestas urbanas y medios disponibles dejan en definitiva un saldo negativo.

Paradójicamente las ideas de mejoramiento de la calidad de vida y de una nueva ciudad se realizaron en plenitud en edificios singulares de alto costo y no en la vivienda social. Las viviendas unifamiliares situadas en barriosjardín, y algunos conjuntos sin relación con contextos urbanos más obras institucionales, son los mejores ejemplos de arquitectura moderna en nuestro país. Un caso es el conjunto Príncipe de Gales construido sobre un parque y junto a un Club. En éste se encuentran las propuestas de los volúmenes liberados del nivel de suelo, los bloques de hormigón a la vista como objetos sobre el verde continuo y las terrazas superiores comunes que no tuvieron el mismo éxito.

La arquitectura moderna al usar materiales que hacen equívocas y precarias la relación entre interior y exterior requiere de un alto grado de mantención para perdurar. Los dramáticos ejemplos de las fachadas de la Villa Portales o el Edificio Arturo Prat nos muestra esta realidad.

Es en los edificios singulares como la iglesia de los Benedictinos, la Cepal o en urbanizaciones como Jardín del Este en Vitacura que se manifiestan y permanecen las ideas modernas.

Lamentablemente en nuestro país la ciudad redentora de la modernidad se transformó en la ciudad del deterioro, la impersonalidad y la segregación.

En este sentido, las tipologías y la materialidad de los edificios construidos antes de la influencia de los C.I.A.M. (colectivos de Antofagasta, Iquique y Arica; Conjunto EEE.PP. en Av. Grecia, Población Arauco, etc.) responde mejor a los requerimientos de la arquitectura hecha por el Estado, que los conjuntos construidos a partir de esa nueva ideología.

Si tomamos como punto de referencia histórica la institucionalización de la arquitectura y planificación moderna en Chile, hecho producido a partir de la década del 50, vemos que en cuatro décadas la intervención del Estado y los arquitectos hablan de otra modernidad que es la del mundo desarrollado.

Los diferentes modelos de sociedad aplicados en Chile en las últimas décadas, siendo antagónicos, han coincidido en las bases conceptuales sobre las que se ha intentado trabajar la ciudad "extramuros".

Uno de los puntos básicos de esta continuidad ha sido insistir en crear una ciudad jardín, ya sea de bloques o casas sin atender a las disponibilidades o las formas de vida y de uso del espacio privado y urbano del habitante de la periferia.

Las consecuencias de esta situación de incomunicación de modelos culturales contradictorios se ve agravada por la falta de espacios de discusión y replanteo tanto por parte de los responsables de la planificación (falta de evaluaciones serias), como de los propios usuarios que ante la complejidad del fenómeno y lo autoritario del sistema, optan por la resignación o la creación de mundos paralelos (caso de Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, etc.)

## DEMOCRACIA URBANA UN CAMINO SIN TRANSITAR

Los ideales, utopías y realidades de la ciudad no han sido parte de los proyectos políticos como tampoco ha existido un consenso en torno a la necesidad de discutir colectivamente el tema urbano. Igualmente escasa ha sido la importancia dada a los problemas de calidad de vida urbana, primando en cambio una visión cuantitativa de los problemas referidos a la vivienda social.

En la práctica, las grandes polémicas han sido quienes han realizado más "soluciones habitacionales" (eufemístico nombre para algo que no es vivienda y que está instalado en algo que no es ciudad) y no en qué contexto y proyecto de ciudad éstas se encuentran.

Las situaciones anteriormente descritas han dejado el camino abierto, dependiendo el modelo político, a los especuladores urbanos o a los arquitectos y burócratas que hemos impuesto nuestros paradigmas modernizantes sin un consenso y control social efectivo.

En Santiago, salvo honrosas excepciones, la democracia urbana no ha existido, los planes urbanos no han sido discutidos, menos ha existido una confrontación o consulta.

En determinados momentos históricos los arquitectos en Chile hemos tenido una capacidad de decisión insospechada y por lo tanto un nivel de responsabilidad que es necesario revisar. No se explica de otra manera que en situaciones en que la especulación urbana no ha sido factor determinante (o sea el empedrado al que los arquitectos cargamos los errores) se haya producido un modelo de anti-ciudad que dilapidaba los escasos recursos del Estado, aplicando patrones de uso de suelo, relación de espacios abiertos y construidos, relación área verde proyectada por habitante que en nada se relacionaban con las experiencias concretas de vida en la ciudad. No fue la falta de idoneidad de los arquitectos y planificadores, sino el resultado de una visión profundamente equivocada y ajena lo que produjo el desastre en nuestras ciudades.

La sumatoria de proyectos que nacen con una visión de modernidad que no corresponde a la realidad, más la constante falta de recursos, han producido las ciudades jardines de la pobreza en que el área verde es café, la plaza y los lugares de encuentro no existen, menos el equipamiento que al igual que lo demás queda cruelmente dibujado en los planos, como un sueño imposible de realizar.

En la medida que este proceso de segregación se desarrolla más, se toma más difícil de revertirlo. Dado que sus implicancias sociales, económicas y técnicas aumentan la complejidad y la dinámica del proceso se hace inmanejable desde un punto de vista administrativo y político.

Para resolver estos problemas y poder crear una ciudad democrática, un verdadero espacio de comunicación social y no un escenario de conflictos y contradicciones, obviamente es necesario superar problemas estructurales que dicen relación con la redistribución del ingreso, la asignación de recursos, la definición de políticas de uso de suelo, crecimiento urbano y planes de vivienda, etc. Pero está de sobra demostrado que el cumplimiento de estas condiciones no es suficiente para el surgimiento de espacios urbanos humanizados. Existen muchos casos de países que habiendo superado los problemas fundamentales, no logran crear verdaderos espacios de comunicación.

En cambio pensamos que es posible introducir mejoras sustanciales en la calidad de vida urbana sin sentarse a esperar los cambios estructurales, sino manejando adecuadamente ciertos instrumentos de la planificación o la arquitectura, desarrollando planes conjuntos, inventando nuevas fórmulas de ejercicio profesional, instrumentalizando mejor la participación popular, etc. No quiere decir que haya que asumir una actitud reaccionaria o resignada frente a los cambios sociales y políticos, pero la experiencia indica que la democracia urbana se construye abajo y no desde arriba.

Todo esto nos lleva a concluir que es urgente repensar los modelos que nos llevaron a construir esta Babel de la pobreza y la segregación persiguiendo una modernidad ajena. Si queremos hacer un trabajo serio será necesario repensar desde el rol del Estado hasta los valores estéticos de la arquitectura; desde la participación del usuario hasta la búsqueda de tecnologías apropiadas caso a caso; será necesario reubicar el punto de equilibrio entre cantidad y calidad y entre unidad y diversidad. Será necesario asumir la escasez de recursos y la precariedad e inestabilidad de nuestras instituciones.

Muchas veces ocurrió que por la complejidad del fenómeno urbano o la dedicación a un problema parcial, perdimos el rumbo. Recuperar el rumbo de construir una ciudad humanizada donde sea posible la comunicación y la democracia, es un desafío que bien vale la pena enfrentar.

#### *Notas.*

1. Tomado de la ponencia de Manuel Moreno al III Congreso Iberoamericano de Urbanismo realizado en Barcelona en Marzo de 1988.

2. Testimonio de René Tapia, dirigente poblacional: " el primer rasgo característico de Santiago de Chile es ser medieval, ciudad cerrada, de calles estrechas. Incluso con defensas propias para mantener fuera a los posibles enemigos que no tengan la calidad de ciudadanos, que por nuestra condición social y económica no contamos con los méritos suficientes para ser admitidos, a menos que sea para prestar servicios, entretener o arreglar desperfectos, pero cayendo la noche, tenemos que hacer abandono de *su ciudad* (7 reflexiones acerca de la ciudad, SUR, STGO. 1984).

3. Un ejemplo ilustrativo de crecimiento por la presión social en la periferia menciona Alfredo Rodríguez en su libro "Por una ciudad democrática":

*En los próximos años se puede prever que surgirán en Santiago fuertes procesos de ocupación de tierras. Las cifras estimativas de 135 a 200 mil familias de allegados, permiten suponer que las ocupaciones de terrenos superarán en magnitud a las del pasado dado que la demanda reprimida por sitios representada por estas familias es del orden de 4 a 6 mil hectáreas.*

4. Ver artículo "La Periferia dibujada" del arquitecto Humberto Eliash junto a David Neri y Dante Novoa publicado en la revista ARS n°7 Santiago de Chile.