

transforman en coyunturales *de hoy* y el discurso se autocondena a girar inutilmente en torno a soluciones repetitivas del pasado. Así la tendencia dominante consiste en restaurar el viejo mecanismo de fomento de la *vivienda social* con nuevos sujetos privados. La nueva Ley de Fomento de la Vivienda (1994) vuelve a la orientación tradicional de ofrecer incentivos a la actividad y el capital privados, eleva el nivel de ingresos requeridos para acceder a la vivienda social, agravando la competencia entre los solicitantes, redistribuye, sin aumentarlos, los medios a disposición, descarga la mayoría de los gastos sobre municipios y regiones. Según la Ley y los mecanismos, arriba citados, es improbable que el programa gubernamental de 1992 –subvención de 130.000 viviendas anuales, un millón hasta el 2000– sea capaz de regular la oferta o los precios, independientemente de su insuficiencia cuantitativa. Una minoría crítica, especialmente de intelectuales, apuesta al contrario, por el modelo marginal y elitista de

la autoconstrucción reglamentada y las pequeñas cooperativas autosuficientes.

Existe también una importante investigación histórica, capaz de plantear la cuestión de los orígenes más remotos de la situación actual, la oposición tradicional del Estado a la gestión municipal de la *vivienda social*, su predilección de las sociedades privadas de interés público y el fomento del capital privado, la insuficiencia de este mecanismo histórico o su tendencia a producir *viviendas sociales* por encima del costo medio y para grupos privilegiados, las limitaciones necesarias de la autoconstrucción y el cooperativismo, etc. Esta reflexión histórica apenas es tomada en consideración, pero su aportación a la búsqueda actual de soluciones nuevas sería esencial. Podría apoyar, al menos teóricamente, la propuesta política aun hoy muy débil y de escasas perspectivas, que favorece un fomento intensivo de municipios y otros entes públicos sujetos a un nuevo sistema de vivienda como bien social.

Brasil

Roberto SEGRE

PROURB, Universidad Federal de Rio de Janeiro.

FORMALIZAR LO INFORMAL

Al decidir las Naciones Unidas celebrar el Hábitat II y el City Summit en Turquía en 1996, se inició un proceso de reflexión sobre las estructuras urbanas, tanto en los países desarrollados como subdesarrollados. Las estadísticas sobre las condiciones de vida de los estratos más necesitados de la población no son nada alentadoras en ninguno de los mundos posibles; en su reciente visita a Río, Geoffrey

Broadbent afirmó que en las calles londinenses había más *homeless* que en la capital carioca. El desafío es elaborar los objetivos, las herramientas y las técnicas para la configuración de las ciudades del siglo XXI, a partir de nuevas premisas, ya que las formuladas en el Hábitat I de Vancouver (1976), según Pietro Garau –responsable de la organización del evento planetario–, resultaron ineficientes y obsoletas frente a la

complejidad y gravedad de los problemas políticos, económicos y ambientales que caracterizaron estas dos últimas décadas del siglo.

Una de las principales transformaciones acaecidas es la crisis de la planificación territorial como instrumento básico para el desarrollo de la configuración ambiental: la política de repliegue estatal promovida por el neoliberalismo y la desaparición del mundo socialista, le ha quitado sustento a la formalización de los grandes planes globales y al diseño totalizador de ciudades y metrópolis. En el seminario *Ciudad e Imaginación*, celebrado en Río de Janeiro a finales de 1994, Nuno Portas definía con claridad la necesidad de sustituir el plano y el proyecto urbano por estrategias y tácticas con el fin de que las hipótesis propuestas asuman las incertezas y variables –conocidas y desconocidas–, que inciden en la concreción de la ciudad *real*. Principio con el cual coincide también John Turner al sustentar –en el Seminario celebrado en Rotterdam sobre las Megaciudades del Tercer Mundo (1994)– que los nuevos paradigmas de la vivienda deben surgir de las relaciones existentes entre los procesos y no de la forma de las cosas; más que debatir sobre la configuración, la tecnología o las funciones de la vivienda, el problema debe encararse a partir de la estructura participativa de los usuarios, las relaciones con los poderes públicos, la incidencia social y ecológica de las decisiones económicas y políticas.

El punto clave que centra la mayoría de los análisis de la realidad urbana, en particular en el Brasil, es el vínculo o el antagonismo entre la ciudad *formal* e *informal*. En Río de Janeiro, de acuerdo con las recientes afirmaciones del Intendente, Prefeito César Maia–, se vive una guerra civil no declarada. El ejército patrulla las calles y sube a los *morros* para perseguir a los traficantes de drogas que se hacen fuertes en las *favelas*. Situación que reafirma la tesis que identifica los males de la ciudad –prostitución, delincuencia, drogas, desocupación–, con la presencia de los asentamientos espontáneos. Ella tiene como fundamento el lastre de miseria que contradictoriamente pesa sobre el país, cuya economía es la octava del mundo.

Según el informe presentado en la Cúpula para el Desarrollo Social, celebrada recientemente en Dinamarca, con datos del Banco Mundial, en Brasil, el 40,9% de la población se encuentra debajo del límite de la pobreza. De acuerdo con los estudios sobre las condiciones de habitabilidad en las ciudades, 25 millones de personas viven en domicilios con nivel de indigencia. Por ejemplo, en San Pablo –de acuerdo con las investigaciones de Yvonne Mautner y Laura Bueno–, el mayor centro industrial de la nación, un millón radica en asentamientos espontáneos, casi tres en viviendas precarias autoconstruidas y 65.000 personas no poseen techo alguno. Se calcula que el 65% de la ciudad está conformada por localizaciones en terrenos y trazados ilegales que comprenden más de siete millones de habitantes.

Estas cifras demuestran claramente que resulta un eufemismo establecer la línea divisoria entre las dos ciudades –parafraseando a Zuenir Ventura, que habla de la Río *solar* y la Río *noir*–, unidas y articuladas entre sí por las interrelaciones sociales, culturales y urbanísticas que constituyen una unidad indisoluble. De allí que el problema fundamental radica en rescatar e integrar la población tradicionalmente denominada *marginal* a la vida urbana, en términos de educación, salubridad, empleo y cultura. El economista hindú Tarun Dutt explicó en una entrevista las potencialidades humanas existentes en las *favelas*, a partir de su experiencia en Calcuta donde a partir de la acción comunitaria, la ayuda de las ONGs y de profesionales, políticos y técnicos, se logró cambiar radicalmente las condiciones de vida de tres millones de personas. A su vez, el filósofo francés Félix Guattari, se impresionó ante el dinamismo y vitalidad que encontró en las *favelas* de San Pablo –según sus propias palabras, ausente en las capitales europeas–, que le permitieron afirmar la tesis de la potencialidad productiva de su población: en un futuro, la alta sociabilidad y las posibilidades de desarrollo de estas microculturas locales, harían factible la instalación en estos asentamientos de las industrias de informática y telemática. No es casual entonces que la investigadora brasileña

Marina Heek, en la introducción del reciente libro *Grandes Metrópolis de América Latina*, publicado por el Memorial de América Latina (1993), afirma que la dinámica de las ciudades del Continente está impregnada por el modo de vida de la periferia.

Desparecidos los grandes planes habitacionales del Estado *benefactor*, demostrada la inoperancia y el rechazo social de los gigantescos conjuntos de viviendas colectivas situados en los bordes de la ciudad *formal* –el caso más dramático de la región es el barrio de Bachué en Bogotá, donde los usuarios transformaron la altura, fachadas y espacios interiores de los bloques *burocráticos* diseñados por los arquitectos–, hoy las iniciativas pasan por la recuperación de los espacios urbanos tradicionales, el rescate del entorno social, la rehabilitación y mejora de servicios, infraestructuras y condiciones de vida de los asentamientos –mal llamados *precarios*–, ya definitivamente consolidados. Ha terminado la etapa en que el ejército y la policía, con los bulldozers, arrasaba con las barracas de madera y reubicaba a los habitantes en terrenos lejanos e insalubres. Aunque todavía en Brasil persisten las iniciativas de construir conjuntos residenciales tradicionales periféricos, de pequeñas unidades individuales, o de frenar las migraciones del campo a la ciudad por medio de la creación de comunidades agrícolas –la entrega de un terreno que permite la localización de la vivienda y una producción agrícola de autosubsistencia con un excedente para la venta a la población urbana– iniciativa llevada a cabo por el gobernador Jaime Lerner en el Estado de Paraná, las experiencias más significativas se identifican con la mejora y consolidación de los asentamientos espontáneos. Queda demostrado el carácter segregativo de las pequeñas comunidades *dormitorio* situadas en los bordes de la ciudad, estableciendo un límite preciso entre pobres y ricos, entre estructuras urbanas compactas y continuas e infinitas extensiones de *casitas* anónimas con techo a dos aguas.

La iniciativa de políticos progresistas a nivel municipal, ha permitido llevar a la práctica una acción concreta, que si bien limitada en términos numéricos, resulta

ejemplar en cuanto a la calidad ambiental de los resultados; la demostración de la posibilidad de integrar activamente a los usuarios en las intervenciones y la percepción de los mismos del cambio de vida y de perspectivas futuras que se abren en las nuevas comunidades. En la ciudad de San Pablo, el Gobierno de Erundina (1989-1992), bajo la orientación del arquitecto Nabil Bonduki focalizó las acciones urbanísticas en el rescate de *vilas* y *cortizos* situados en las áreas centrales, en la creación de espacios públicos e infraestructuras en las *favelas* tradicionales y en la construcción de nuevos conjuntos con tipologías diferenciadas de la vivienda, ajenos a los esquemas *burocráticos* imperantes durante décadas. En la ciudad de Santos –principal puerto de San Pablo–, el equipo interdisciplinario de la Municipalidad también del Partido de los Trabajadores, formado por el arquitecto Alfredo Luiz Buso, la ingeniero Katia Mello y el sociólogo Marco Costa Lima, transformaron la vida de 22.000 habitantes asentados a lo largo del río Bugre, en un manglar insalubre y anegadizo, al realizar un proyecto *ambiental* que restituyó y cualificó funcional y estéticamente un área destruida en términos ecológicos, a la vida activa de la ciudad para conformar una urbanización en la cual se articulan las viviendas realizadas por los propios moradores con las nuevas unidades diseñadas por los profesionales. Por último, en Río de Janeiro, los secretarios de Urbanismo y Vivienda de la Municipalidad –arquitectos Luiz Paulo Conde y Sérgio Magalhaes–, promovieron la reactivación de los espacios públicos en 19 barrios y 17 *favelas*, con la ayuda de los principales estudios profesionales de la ciudad, algunos de los cuales, por primera vez, sustituyeron las torres de oficinas y de viviendas, por los problemas de los pobladores de los márgenes y de las áreas degradadas.

El hecho más significativo de estas experiencias radica en el enfoque participacional de las herramientas y en la latitud de los factores que intervienen en su materialización. Quedó atrás el predominio del proyecto formal y espacial, la definición acabada del *objeto* arquitectónico o de la estructura urbana. Cada propuesta es discutida con los dirigentes comunitarios y el

colectivo de pobladores; las iniciativas se centran con mayor énfasis en las funciones de carácter social que en la transformación de la propia vivienda; por último, es superada la intendencia y separación de las actividades productivas, educacionales, recreativas, etc. El aspecto económico asume una importancia básica, asumiéndose como un componente *interno* y no proveniente del exterior, al tomarse clara conciencia que toda acción urbana y perdura si está asentada en una

sólida base productiva generada por los habitantes. La vivienda ahora, no es sólo el sitio de residencia familiar, sino también un núcleo de actividades rentables llevadas a cabo por sus miembros: comerciales, artesanales, de servicios, etc. Es en esta escala, en la que se rescatará el futuro de la ciudad latinoamericana, más que en las agresivas áreas centrales, en los brillantes reflejos de las torres de oficinas o en los oníricos espacios de los *shopping centers*.

Italia

Federico OLIVA
Giuseppe CAMPOS VENUTI

Profesores arquitectos, Instituto Politécnico de Milán, Facultad de Arquitectura.

LA REFORMA URBANÍSTICA

El Instituto Nazionale di Urbanistica (INU), asociación cultural nacional de los urbanistas italianos, ha canalizado una discusión, a lo largo de todas las secciones regionales, sobre los *criterios para la nueva ley urbanística*, recientemente aprobados por la Dirección Nacional del INU. De la discusión interna se pasará rápidamente a una confrontación más amplia, dado que en el INU se asocian numerosos e importantes ayuntamientos y provincias italianas. Esta confrontación implicará también al Gobierno y al Parlamento y tendrá su resultado definitivo en el Congreso Nacional del INU, que se celebrará en Bolonia a finales de noviembre de 1995 y estará precisamente dedicado a la *reforma urbanística*.

El INU ha decidido, por tanto, volver a proponer enérgicamente la exigencia de una reforma urbanística general, tras los años de la *desregulación* urbanística, cuyo balance se ofrece como desoladoramente negativo, ya sea desde el punto de vista de la eficacia y de la

rapidez de las decisiones, ya sea desde la perspectiva disciplinar, con la absurda contraposición entre *plano y proyecto*. Pero lo que es peor, esta desolación lo es también desde el punto de vista ético, dado que la *desregulación* (que implica mayor discrecionalidad decisoria por parte del poder político) es igualmente el elemento que ha permitido la propagación de la corrupción que ha subvertido durante mucho tiempo el gobierno urbanístico de las ciudades, como ha emergido dramáticamente en estos últimos años.

La propuesta de reforma general acomete tanto la reorganización de los instrumentos de planificación urbanística como la modificación del régimen jurídico de la propiedad inmueble. La solución propuesta surge a contracorriente respecto a la mayoría de los Estados europeos (excluida España), donde la legislación inmobiliaria y la legislación urbanística están separadas. Una elección que, en cambio, el INU considera necesaria para Italia,