

los incendios de san salvador y la renovación urbana

I. Los incendios y una coyuntura actual.

El centro de San Salvador ha sido blanco de una cantidad extraordinaria de incendios en los últimos años. Hasta hace poco se notaba una tendencia a afectar espacios limitados. En los últimos meses, sin embargo, se nota una tendencia diferente. Los incendios parecen mayores en extensión y abarcan mayor número de locales, incluyendo muchos establecimientos pequeños y sin póliza de seguros.

Existe una situación de alarma entre los comerciantes y otros inquilinos pequeños y medianos del centro. De la noche a la mañana pueden perder los frutos de muchos años de trabajo y ahorro. **¿Constituyen estos incendios extraordinarios una maniobra siniestra de los propietarios para desalojar sus inquilinos en una forma masiva, instantánea y terminante; para construir edificios de muchos pisos con rentas mucho mayores?**

Evidentemente, para comprobar la intencionalidad de los incendios se necesitaría un sistema adecuado de inspección; con los inspectores protegidos por un código efectivo de servicio civil. Se necesitaría, además, un sistema judicial eficiente y honesto para exponer las pruebas. Faltando fuentes fidedignas de datos, dependemos de un análisis de contexto para ver si los temores de los inquilinos del centro tienen elementos importantes de justificación.

Beneficios potenciales para los inversionistas y dueños de tierra en el centro.

1. Mediante la creación de un centro moderno

se puede volver reversible la tendencia al estancamiento en las rentas en el centro de San Salvador. El volumen de negocios por metro en los sitios centrales se mantiene, mientras los consumidores, las oficinas, y los servicios de la clase alta se dirigen hacia ejes como el Boulevard de Los Héroes, la Avenida Roosevelt, el Paseo Escalón, etc.

2. El proyecto de autopistas urbanas aumentará el acceso de las clases altas al centro de la ciudad, aumentando así su atracción potencial para el gran capital. Se notan también los pasos decisivos y las expropiaciones sin temor que realiza un Gobierno Central que no siempre ha demostrado semejante actitud.

3. Existe una planificación estatal para aumentar los atractivos del centro: crear edificios de estacionamiento, ampliar calles, y embellecer el centro. Entre 1970 y 1972 un departamento del entonces Consejo Nacional de Planificación (CONAPLAN) realizó un gran estudio de renovación del centro. Este esfuerzo recibió más de medio millón de colones en asistencia técnica de la Agencia Internacional de Desarrollo (A.I.D.) del Gobierno de Estados Unidos, evidentemente esperando complacer al gran capital nacional e internacional.

4. El auge de los ingresos cafetaleros busca salida en el mercado de bienes raíces, considerado como fácil y seguro. La inversión en un centro moderno es atractiva para absorber grandes cantidades de capital y como alternativa a la inversión en proyectos habitacionales de lujo.

5. Es posible que se esté pensando que El Salvador necesitará en el futuro, aún más que en el presente, un distrito financiero centralizado, integrado con oficinas centrales de las corporaciones mayores y complementado con comercio, restaurantes, hoteles, etc. En tal centro se puede maximizar el acceso y las comunicaciones entre la gente importante; minimizando así el tiempo perdido ("tiempo es dinero"). En el centro de San Salvador, con edificaciones nuevas y en altura, se podría alcanzar no solamente eso, sino su integración con otros servicios profesionales complementarios y con almacenes importantes.

6. La Alcaldía Municipal favorece abiertamente la modernización del centro. En la última semana de la campaña electoral se atribuyó la siguiente declaración al Alcalde de San Salvador, José Napoleón Gómez: "En los próximos cinco años San Salvador será convertido en una modernísima ciudad, a través de la ejecución del proyecto gubernamental denominado 'Revitalización del Centro Comercial Capitalino' que comprende la transformación de aproximadamente 60 manzanas." La contribución propuesta por la Municipalidad fue la creación de dos nuevas plazas y la construcción de diez pisos de estacionamiento sobre la plaza "Hula-Hula" (El Mundo, Miércoles, 8 de marzo, 1978).

Con estos factores, pareciera que se integran una serie de elementos en una coyuntura favorable a la renovación masiva del centro de la ciudad: una situación económica que ofrece grandes cantidades de capital; dueños de tierra interesados en aumentar las rentas de los viejos edificios de uno o dos pisos; y planes, políticas y proyectos estatales concretos para crear un medio ambiente urbano apropiado.

Obstáculos a la renovación.

Frente a esta aparente coyuntura favorable, sin embargo, se encuentran obstáculos inmediatos a su aprovechamiento. El primer paso es eliminar el viejo edificio: pero los inquilinos no quieren salir. Por un lado les gusta la renta relativamente baja que pagan, pues en un local nuevo, de lujo, el costo por unidad de espacio sería mucho mayor. Muchos han estado en el mismo lugar por diez, veinte, treinta o más años. Más pertinente todavía, la legislación del inquilinato les ofrece cierta protección, y el dueño podría necesitar un proceso largo para expulsarlos (hasta dos años o más), o tendría que pagar indemnizaciones que no serían de su agrado.

¿Sería el incendio, utilizado como un medio cruel, clandestino, e ilegal, el medio para suprimir el obstáculo a la renovación? Para el dueño es rápido, se hace progreso en la demolición, y el valor de

mercado del sitio aumenta inmediatamente. Además, frecuentemente recibe pagos de seguro que pueden aumentar su capital, para participar en la inversión que la nueva construcción requiere.

La cuestión no es si debería o no existir la renovación urbana. En una ciudad dinámica y de rápido crecimiento, es inevitable y necesario experimentar cambios en edificios, sus usos, y la densidad. Sobre todo en el centro, un espacio limitado y en demanda, la utilización tiende a ser más especializada a lo largo del tiempo.

La cuestión más pertinente es qué tipo de renovación, y cómo se distribuyen los costos y beneficios de ella. ¿Es la modernización rápida y masiva factible y deseable en un país tan subdesarrollado? ¿Deberían los costos extraordinarios de infraestructura y renovación ser subsidiados por el Estado? ¿Tienen los inquilinos de los edificios del centro algún derecho de participar en las decisiones sobre el futuro del centro y los "planes" de renovación? ¿Debería el centro, como foco de transporte y acceso colectivo, continuar en gran parte sirviendo a la clase media que no tiene automóvil?

II.- El centro y su renovación.

El centro de San Salvador.

La propiedad en el centro es reflejo de la estructura de la ciudad hace un siglo. La clase alta vivía en sus casas grandes alrededor de las plazas centrales. En las décadas siguientes este estrato se trasladó hacia nuevas colonias exclusivas y periféricas, cada vez más lejanas pero con buenas vías de acceso al centro con los nuevos medios de transporte.

Sin embargo, la clase alta normalmente mantuvo la propiedad de la casa antigua de la familia: algunos dicen que por motivos de prestigio social, mientras otros señalan una anticipación a las altas rentas futuras. Sea cual fuere el motivo, la propiedad de la tierra se mantiene repartida en muchos pedazos pequeños: es raro encontrar una cuadra en propiedad de un solo dueño; y es normal encontrarla repartida entre más de una docena de propietarios.

Como consecuencia, ha sido muy difícil reunir propiedades para una inversión importante de renovación urbana. Los dueños tienen suficientes medios de ingreso para no sentir presión a vender, y están dispuestos a esperar precios sumamente altos.

La especulación en tierras centrales, y la fragmentación en la tenencia, han sido algunos factores

en el estancamiento del centro. Mucho del comercio y servicios para los estratos alto-medio y alto siguió el movimiento de esa población hacia el oeste de la zona metropolitana, creando nuevos centros y vías comerciales.

Ultimamente, la confluencia de factores de crecimiento de la población, estratificación socio-económica en el espacio, y la repartición social de los medios de transporte individual y colectivo, han dado un carácter particular al centro de San Salvador. Los servicios para los estratos alto y medio-alto se concentran en las zonas donde viven. El automóvil privado les proporciona gran flexibilidad de movimiento entre un punto y otro.

Con la descentralización de los mercados públicos, las masas de población de ingresos bajos tienen cada vez menos motivos para utilizar el centro. Tienen poca capacidad adquisitiva para bienes y servicios que no sean de primera necesidad. Pero el centro sigue siendo foco de casi todos los autobuses: tiene alta accesibilidad. **El centro, entonces, se orienta hacia los estratos medios que no tienen automóvil, pero que sí tienen cierta capacidad adquisitiva.**

La idea de un centro para las masas, foco de transporte colectivo, no es muy atractiva para el gran capital, que prefiere márgenes mayores de ganancia sirviendo a la gente de mayor capacidad adquisitiva. No sería sorprendente encontrar, por consiguiente, un esfuerzo de parte de los actuales propietarios del centro para cambiar la tendencia descentralizadora de los últimos años. Para maximizar sus ganancias, buscarían una transformación del centro, una nueva concentración que responda a imágenes de una metrópoli moderna que se acerca a un millón de habitantes y que, en sólo quince años, tendrá dos millones. Para este proyecto buscan tratamiento preferencial de parte del Estado para infraestructura y servicios.

El Proceso de renovación.

La renovación urbana en países industrializados, como en Europa y en los Estados Unidos, es todo un proceso relativamente bien institucionalizado.

1. La renovación urbana parte de un **plan integral de renovación urbana** que especifica la localización y las densidades de los proyectos, infraestructura necesaria, los usos (oficinas, comercio, estacionamiento, espacios abiertos, etc.). Este plan es basado en un estudio de mercado e integrado con un esquema de crecimiento del área metropolitana, el desarrollo de otros focos de crecimiento comercial, etc.

2. Antes de tener efecto legal, el plan es publicado y sujeto a un proceso de discusión abierta de parte de la ciudadanía, permitiendo y aun promoviendo la participación directa de las personas que ocupan las zonas afectadas como inquilinos.

3. Una vez aprobado el plan, el Estado adquiere las propiedades, pagando un precio de mercado.

4. El Estado se encarga de la demolición de las propiedades y el arreglo de vías e infraestructura apropiado.

5. El Estado contrata la construcción de los nuevos edificios y los vende o alquila al sector privado, o vende los espacios a inversionistas privados con la exigencia de que se construya de conformidad con el plan de renovación.

6. El Estado presta indemnizaciones a los inquilinos y les ayuda a encontrar nuevos locales.

Como se puede apreciar, la renovación urbana es un proceso complejo: implica inversiones masivas, el cambio de una estructura urbana por otra, y un desplazamiento masivo de personas que ocupan la zona. En países industrializados el proceso es generalmente guiado por el Estado.

Parece que en San Salvador se quiere realizar una renovación urbana sin los instrumentos legales, institucionales y financieros que la complejidad del proceso requiere. Los propietarios no quieren que su libertad empresarial sea coartada por un proceso de planificación pública. Los organismos estatales no encuentran respaldo del gran capital para una expropiación masiva de propiedad en el centro. Quizás la razón más importante de todas es que el Gobierno Central no encuentra el estímulo financiero que existe en los países industrializados.

En El Salvador el impuesto sobre el valor de bienes raíces es casi cero, mientras que en los Estados Unidos y Europa este impuesto se acerca al dos por ciento anual del valor del mercado. Este impuesto sirve, entre otras cosas, para financiar muchas obras de infraestructura urbana. El Estado justifica su inversión, y los subsidios, con el argumento siguiente: el nuevo edificio tendrá un valor mayor de mercado, y el aumento en ingresos fiscales a la larga pagará los costos iniciales (de infraestructura, administración, indemnización de los inquilinos, etc.)

Parece que en El Salvador el gran capital quiere percibir los beneficios de la renovación sin pagar los costos necesarios. El Gobierno Central y Municipal está dispuesto a colaborar, pero carecen de autoridad y medios financieros y legales para promover



Dentro de este contexto se encuentra con la contradicción de que las decisiones básicas del desarrollo urbano son tomadas por muy pocas personas: los que tienen capital y controlan decisiones en el seno de las instituciones financieras del sector privado, del Estado y de unos organismos internacionales. El sector privado, con un criterio de maximización de ganancias, levanta los centros comerciales y realiza los proyectos de vivienda que posteriormente vende a la clase media. Sus proyectos tienen acceso preferente al Estado para obras de infraestructura. La clase baja se localiza en zonas rechazadas por los inversionistas orientados hacia las clases medias y altas, frecuentemente comprando un sitio en una lotificación sin servicios y al margen de la ley.

La "modernización del centro" se coloca dentro de este contexto de concentración de poder en la gestión del desarrollo urbano. La renovación del centro implica la movilización de cantidades enormes de capital, con ganancias potenciales también enormes. Esto a su vez implica una movilización para convencer a las autoridades del Estado de la conveniencia de inversiones complementarias para dar mayor seguridad y rentabilidad a la inversión privada. Las prioridades de una minoría pequeña toman prioridad sobre las prioridades de la gran mayoría.

un proceso eficaz. Se vislumbra, entonces, un esfuerzo caótico. No se sabe si la renovación se aplica seriamente a todo el centro o a una parte de él. El gobierno realiza proyectos sin un plan adecuado que los oriente. Algunos propietarios toman el proceso en sus propias manos, buscando ventaja con respecto a otros. No se toman en cuenta los intereses y las necesidades de los inquilinos. ¿Y los intereses y las necesidades de la población urbana en general, los usuarios del centro?

La ciudad de la gente. . . pero, ¿de qué gente?

Todos los habitantes de la ciudad hacen uso de ella: de las vías al ir al trabajo, de los servicios de comercio, cultura, recreo, salud, etc. En un sentido, entonces, la ciudad es la casa grande en que todos vivimos juntos. Todos somos afectados por la manera en que la casa se arregle, la relación entre vivienda y trabajo, cómo la casa crece y se acomoda a nuevas demandas, el desarrollo tecnológico, contaminación ambiental, etc.

La gente con dinero tiene un amplio espacio propio, puede arreglarlo y abastecerlo con una variedad de comodidades. Por otro lado, la gente con poco dinero, hacinada en espacios pequeños, tiene mayor necesidad de los servicios y espacios de uso colectivo. En este sentido, la "casa mayor", su arreglo y servicios, tiene mayor importancia para la gente de escasos ingresos y baja capacidad de consumo privado.

¿Las prioridades de quiénes se reflejan cuando se convierten plazas públicas en parqueo para automóviles particulares? ¿Cuándo se permite la conversión de esquinas de las pocas plazas en todavía más puestos de ventas comerciales? ¿Cuándo en centros modernos como Metrocentro se prohíbe totalmente las ventas ambulantes y callejeras? ¿Cuándo el transporte colectivo se descuida, mientras en respuesta al aumento rápido de automóviles se gastan muchos cientos de millones de colones en autopistas y ampliación de vías? ¿Cuándo se aplica un principio de "área crítica" en el centro y se limita el acceso de autobuses sin aplicar el concepto con semejante vigor al automóvil? (No queremos decir que todas estas decisiones fueron equivocadas, las citamos como ejemplo de un patrón de prioridades).

III.- ¿Qué se puede hacer?

1.- Que se investiguen seriamente los incendios.

Una de las acciones más obvias que se podrían realizar es la de pedir, de la manera más enfática e impactante posible, que las autoridades investiguen a fondo acerca de los incendios. El Gobierno Central ha respondido a los acontecimientos acusando a "las fuerzas subversivas" como autores de la ola de incendios (*Diario de Hoy*, 10 de Marzo, 1978). Dadas todas las circunstancias coyunturales ya discutidas, la explicación parece una anomalía, sobre todo

cuando es presentada sin pruebas en un período electoral.

Podemos identificar cuatro tipos de incendio en el área central de San Salvador. 1) Incendios por falla en el sistema eléctrico, descuido en el mantenimiento, accidente o imprudencia humana, etc. 2) Incendios por venganza, aberración mental, etc. 3) Incendios por mano criminal, pero orientado a recolectar seguros, frecuentemente para financiar un nuevo edificio en el mismo sitio. 4) Incendios que tienden a reunir por lo menos dos de las tres características siguientes: a) el edificio es relativamente viejo y tiene poco valor en relación con el valor de la tierra (el sitio); b) el edificio no está asegurado; y c) el dueño no ocupa la mayor parte del edificio, sino que lo alquila a otros.

Intuitivamente, uno supone que el incendio "normal", de tipo uno, ocurriría más en los mesones, de uso intensivo y de pésimo mantenimiento, que en los edificios comerciales. Si la mano criminal no tuviera una incidencia importante, se esperaría una relación consistente a través de los años en la incidencia de incendios en viejos edificios residenciales y comerciales.

Por otro lado, si se encuentra un aumento brusco en incendios en el centro con relación a otras áreas de la ciudad, o si se encuentra un aumento significativo en incendios en edificios comerciales con relación a edificios residenciales, se abre la hipótesis de una nueva mano criminal. Tomaría mayor peso, entonces, la hipótesis de incendios tipo tres y cuatro.

Para continuar: si hay un aumento brusco de incendios en una zona de la ciudad, que afectan principalmente a un solo edificio asegurado, cabe la hipótesis de incendios de tipo tres. Cuando el aumento afecta a varios edificios no asegurados, cabe la hipótesis de incendios tipo cuatro.

Con datos más o menos completos y confiables, se pueden aplicar pruebas estadísticas bien conocidas a la incidencia de incendios. Se puede averiguar si la variación es "al azar", dentro de lo razonable, de lo que se puede esperar de un período a otro; o si la variación es "significante", es decir que es poco probable que haya ocurrido como una variación "normal". Por otro lado, una variación "significante" indicaría que hay nuevos factores o causas extraordinarias, respaldando así la hipótesis de una nueva mano criminal.

Una investigación de esta clase es fácil de realizar dentro de los recursos del gobierno central. Dadas las inquietudes públicas, se esperaría la realiza-

ción y publicación de tal estudio. Aun trabajando con encuestas simples e información de los diarios, se podría lograr mucho.

2. Que se establezca un fondo de indemnización de incendios.

Muchas familias de bajos ingresos pierden todas sus pertenencias, y muchos comerciantes pequeños y medianos pierden los resultados de años de trabajo. La realidad de que las pérdidas sean extraordinarias, cuantiosas y trágicas, sin posibilidad de evitarlas de parte de los que sufren, sugiere que el Estado puede intervenir legítimamente. Una forma sería mediante préstamos a plazos largos con intereses subsidiados para dar oportunidad a que las actividades realizadas anteriormente continúen y sigan contribuyendo a la economía del país. La participación financiera en las consecuencias de los incendios también daría al Gobierno Central un incentivo mayor para investigar más seriamente.

3. Que la planificación de la renovación urbana sea racional y abierta.

Una planificación racional debería incluir un buen estudio de mercado, una integración con la planificación metropolitana y con otros centros comerciales; cálculo de los costos públicos de infraestructura integrado con fuentes reales de financiamiento, consideración detenida de los intereses y las necesidades de toda la población de la ciudad, y un plan para los inquilinos de los edificios actuales del centro.

Lo más importante es que el proceso de planificación sea abierto a la participación de todos, sin represalias. Un plan con los elementos correctos de racionalidad y justicia podría soportar un diálogo público abierto y libre. Por otro lado, una maqueta bonita, acoplada a proyecciones optimistas de crecimiento económico y poblacional, rara vez resulta suficiente para "inspirar" por sí sola a las enormes inversiones públicas y privadas deseadas. Además de ser ineficientes para asignar recursos, este estilo de "plan" puede perjudicar a muchos de los propios inversionistas, pues no se terminan de realizar los proyectos públicos y la "nueva centralización" se realiza parcialmente.

4. Que se consideren alternativas de renovación.

Lo más normal en casi todas las ciudades grandes de América Latina es que la modernización se aplica a solamente una parte del centro, generalmente a lo largo de calles principales y con preferencia en las partes del centro con mejor accesibilidad al sector de altos ingresos. El desarrollo de otros cen-

tros continúa, y la mayor parte del centro sigue sirviendo a estratos medios y bajos.

Un ritmo más normal y prolongado de inversiones estatales, con proyectos realistas y autofinanciables, podría traer los siguientes beneficios: 1) ser más sensible a las necesidades y los complejos procesos de transformación; 2) ofrecer mayor oportunidad para adaptación y participación de los que han trabajado por tantos años en el centro; y 3) evitar el trauma del desplazamiento masivo.

5. Que la renovación sea autofinanciable.

Existen muchas formas para que los beneficiarios más directos de una obra de inversión estatal paguen los costos de ella. Un mecanismo es lo que se llama "valorización por mejoras", un impuesto que se asigna al propietario según distancia de la obra, valor de su propiedad, y otros criterios similares. Otro mecanismo es la creación de distritos impositivos especiales para financiar las obras. ¿No sería más apropiado que, en vez de recibir subsidios del Estado, los propietarios modernos contribuyan con impuestos sobre sus bienes, contribuyendo inclusive a los costos de transporte colectivo y parques de recreo para las masas de habitantes cada vez más desplazados del usufructo del centro?

Conclusiones.

Identificamos cuatro estratos con intereses diferentes en el futuro del centro de San Salvador. 1) El gran capital: instituciones financieras y otros inversionistas importantes. 2) Propietarios y comerciantes relativamente grandes, que tendrían posibilidades relativamente favorables de participar en la

renovación. 3) Una masa de inquilinos pequeños y medianos que tenderían más a perder que a ganar en el proceso de renovación del centro concebido por el gran capital; y, dentro de este estrato, un grupo muy grande expuesto a pérdidas muy extensas en caso de incendio. 4) El resto de la población urbana, que también hace uso del centro y que sería afectado directa o indirectamente por cambios en su estructura.

Una gestión de renovación urbana por el gran capital, con acceso privilegiado a los dirigentes estatales, perjudica a los estratos tres y cuatro, y tal vez una parte significativa del estrato dos. Tiende a favorecer una concentración en financiamiento y acumulación de propiedad. Un proceso de planificación más completo, racional y abierto, representaría mejor a los intereses de los estratos tres y cuatro. Logrando incorporar más elementos de "estabilidad" o "certidumbre" con respecto al futuro, el resultado podría también favorecer al estrato dos.

Para oponerse a la renovación urbana por el gran capital, sería necesario que los estratos tres y cuatro, abrumadoramente mayoritarios, se apoyen mutuamente. Es decir, es necesario que las "fuerzas vivas" apoyen a las reivindicaciones de la masa de inquilinos del centro. Deberían juntos exigir al Estado una respuesta adecuada a los problemas que está trayendo la renovación actual. Por otro lado, los inquilinos del centro deberían apoyar un proceso de discusión y decisión sobre el futuro del centro que representa a todos los sectores de la población, y que pone en tela de juicio los subsidios directos e indirectos. En este proceso de movilización, quizás, se encuentre la respuesta a los incendios.

