

Centros Históricos de América Latina y el Caribe

Fernando Carrión, editor



© 2001

UNESCO

7, place de Fontenoy
F 75352 París 07 SP
Tel. internacional: 33.1.45.68.10.00
Fax internacional: 33.1.45.67.16.90
Telex: 204461 París
270602 París

Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave., N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América
E-mail: idb-books@iadb.org
www.iadb.org

Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia

3, rue Valois
75042 París cedex 01
Tel : 33 (0)1 40 15 80 00

FLACSO, Sede Ecuador

Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 232030
Fax: (593-2) 566139

ISBN- 9978-67-059-9

Coordinación editorial:

Alicia Torres

Cuidado de la edición:

Alicia Torres

Corrección de textos:

Ana María Jalil, Edmundo Guerra, Jesús Pérez de Ciriza

Diseño gráfico:

Antonio Mena

Detalle fotográfico al inicio de cada artículo:

Sylvio Mutal

Quito, Ecuador, 2001

LAS IDEAS, AFIRMACIONES Y OPINIONES EXPRESADAS EN ESTA PUBLICACION SON RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA DE SUS AUTORES Y NO SON NECESARIAMENTE LAS DE LAS ORGANIZACIONES QUE LA AUSPICIAN NI DE SUS ESTADOS MIEMBROS.

Índice

Presentación

Presentación 7

Prólogo 9

Organismos internacionales e instrumentos jurídicos
para la preservación de los centros históricos 11
Mounir Bouchenaki

Financiando la conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe:
la acción del Banco Interamericano de Desarrollo 15
Eduardo Rojas

El programa Sirchal de seminario-talleres sobre la revitalización
de centros históricos de ciudades de América Latina y el Caribe 23
Leo Orellana

Estudio indtrodutorio

Medio siglo en camino al tercer milenio:
los centros históricos en América Latina 29
Fernando Carrión

Temas de estudio: Los casos

A. De la conservación monumental a la rehabilitación urbana

Del monumento aislado a la multidimensionalidad 95
Margarita Gutman

La dimensión cultural del patrimonio 107
Hernán Crespo-Toral

Ciudades y centros históricos de América Latina y el Caribe:
50 años de trayectoria (1950-1999) 113
Sylvio Mutal

El Centro Histórico de la Ciudad de México:
del rescate patrimonial al desarrollo integral 139
René Coulomb

El Centro Histórico de Montevideo	157
<i>Francisco Bonilla</i>	
El Centro Histórico de Salvador de Bahía: paisaje, espacio urbano y patrimonio	177
<i>Marcia Sant'Anna</i>	
B. Instituciones y actores en la rehabilitación de centros históricos	
El sector privado en la conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe: lecciones de tres experiencias	199
<i>Eduardo Rojas</i>	
El Centro Histórico de La Habana: un modelo de gestión pública	217
<i>Patricia Rodríguez Alomá</i>	
Revitalización del Centro Histórico de Recife: una experiencia de gestión con iniciativa privada	237
<i>Silvio Mendes Zancheti</i>	
El Centro Histórico de Quito: un modelo mixto de gestión	253
<i>Mónica Moreira Ortega</i>	
El Centro Histórico de Santiago: el modelo de una corporación en la gestión	275
<i>Gustavo Carrasco, Pablo Contrucci Lira</i>	
C. Los temas emergentes en la conservación de centros históricos	
La lenta construcción de modelos de intervención en centros históricos americanos	297
<i>Paulo Ormino de Azevedo</i>	
Memoria e identidad frente a la globalización	317
<i>Elena Cattarini-Léger</i>	
Centro histórico y actores sociales. Sustentabilidad versus imaginarios	329
<i>Ciro Caraballo Perichi</i>	
El espacio urbano en la recuperación del Centro Histórico de Lima	347
<i>Patricia Dias Velarde</i>	
Anexos	
Referencia de autores	365
Bibliografía	371
Glosario Sirchal: términos y conceptos relativos a la revitalización de centros históricos	379
<i>Mónica Boyer</i>	



El Centro Histórico de Santiago: el modelo de una corporación en la gestión

Gustavo Carrasco,
Pablo Contrucci Lira

La comuna de Santiago en el siglo XX*

Hacia 1930, la ciudad de Santiago estaba conformada básicamente por la actual comuna de Santiago, la cual, de acuerdo al censo de ese año tenía 542.432 habitantes, superando ampliamente a la población existente en las demás comunas que conformaban la ciudad de entonces: Quinta Normal (40.070 hab.), San Miguel (35.923 hab.), Ñuñoa (42.287 hab.), Providencia (42.414 hab.), Conchalí (20.724 Hab.) y Renca (11.507 hab.). Considerando solo la población urbana, la suma de todas estas comunas daba una población de 700.000 personas. Sin embargo, y como ya lo consigna Brunner, existe una fuerte diferencia en el crecimiento demográfico experimentado en-

tre 1920 y 1930 por la comuna de Santiago y las de Providencia, Ñuñoa y San Miguel, que son las que quizás mejor ilustran las primeras urbanizaciones del modelo 'ciudad jardín': mientras Santiago en ese período crece en un 18 por ciento, Providencia lo hace a una tasa del 74 por ciento, Ñuñoa ve incrementada su población en un 164 por ciento y San Miguel, por su parte, en un 210 por ciento.

Junto con lo anterior, la comuna de Santiago ya conoce de uncambio de papel, pues ve disminuir su vocación residencial en beneficio de otras actividades propias de su condición de centralidad, incluyendo diversas actividades de tipo productivo.

En los años 60, la ciudad de Santiago tenía 18.000 Has., en los setenta, 24.000 Has.; en los ochenta, 33.000 Has.; hacia el 1985, casi 40.000 Has. y hoy en día, se sitúa en torno a las 60.000 Has. A modo comparativo, la actual comuna de Santiago cubre un territorio de solo 2.230 Has.

En este período, la Comuna pierde parte de su territorio al conformarse nuevas comunas, generadas

Nota: Las fotografías para el presente capítulo han sido reproducidas del libro de Jaime Valdés, *Santiago de Chile*, Editions DELROISSE, Boulogne, Francia.

* El presente documento ha sido preparado sobre elaboraciones previas de los mismos autores y de los arquitectos Juan Pablo Parentini Gayani, Aldo Ramaciotti Fracchia y Verónica Serrano Madrid de la Corporación para el Desarrollo de Santiago.

a partir de las reformas introducidas a principios de la década de los 80, y pierde también población residente, en términos absolutos: a igual territorio, pierde en 50 años, cerca del 50 por ciento de su población residente.

El fenómeno del despoblamiento de las áreas centrales de la ciudad, siendo las mejor equipadas en servicios y en infraestructura, y las políticas públicas que han contribuido fuertemente al crecimiento en extensión, ha sido un tema de análisis, debate y discusión tradicionalmente circunscrito al ámbito académico y profesional. Sin embargo, progresivamente la preocupación en torno a esta problemática ha ido extendiéndose hacia otros ámbitos tanto políticos como empresariales, sociales, medio ambientales, etc.

La naturaleza de la gestión urbana en Chile

La legislación chilena confiere al ministerio de Vivienda y Urbanismo la mayor cantidad de atribuciones en lo referente en la ciudad a través de las políticas de vivienda y de inversiones en Obras Públicas, así como en el establecimiento de un Plan General Intercomunal y la delimitación de las facultades de los municipios.

El gobierno local, por su parte, tiene facultades para regular sus propios territorios a través del Plan Regulador comunal. Por último, cuenta con instrumentos específicos como ordenanza local y planes seccionales que son un conjunto de normativas específicas para una zona en particular en relación con las restricciones edificatorias, de uso del suelo y actividades.

Al respecto, cabe señalar que si bien el conjunto de normas que regula los procesos urbanos cubre prácticamente todos los aspectos en conflicto en beneficio del interés común, éstas son casi siempre de carácter restrictivo y no cuentan con elementos de fomento a las inversiones o de direccionamiento de los procesos. Esta falencia se agudiza especialmente a la luz de la dinámica del mercado de libre competencia, donde los intereses del sector privado se autodefinen sin un criterio urbano consensuado y preestablecido, generando un impacto ambiental no controlado. Probablemente Chile cuenta con una de las legislaciones urbanas más liberales, sin embargo, las imperfecciones del mercado permiten que áreas de la economía urbana no se desarrollen armónicamente. A diferencia de otras áreas de la economía, el mercado del suelo es particularmente poco transparente en condiciones de liberalidad máxima debido a la desregulación de transferencias y a las externalidades entre los agentes del desarrollo urbano.

En América Latina, y particularmente en Santiago de Chile, las áreas consolidadas que adolecen de los fenómenos de despoblamiento y deterioro, producto del crecimiento urbano hacia la periferia, parecen fuera del alcance de los instrumentos normativos clásicos, pues estos no son capaces de generar una indispensable articulación entre sector público y privado. Generalmente no existen instrumentos para abordar conjuntamente temas como la renovación urbana, el repoblamiento, la recalificación de áreas específicas, la incorporación de grandes terrenos vacíos y la acción comunitaria barrial, entre otros.



Antiguo edificio de la Bolsa de Valores, en el Paseo Ahumada

El papel reciente de la Municipalidad

En 1985, después del terremoto de marzo, la I. Municipalidad de Santiago vio la necesidad de crear un cuerpo que se abocara a la tarea de recuperar la zona más deteriorada. Esta primera idea de recuperación dio origen a la Corporación de Desarrollo de Santiago, cuyos estatutos fueron aprobados por decreto en 1986. Sin embargo, no se logró aplicar programas efectivos para la comuna. Falta —más allá de este organismo— crear los puentes de enlace entre la sociedad civil, las fuerzas económicas y el municipio. Probablemente faltaba también consolidar un modelo de desarrollo nacional exitoso.

Con la llegada del gobierno democrático, en 1990, se produce la renovación de los alcaldes y equipos municipales. En el caso del municipio de Santiago, una de las primeras tareas planteadas fue conocer la realidad de la comuna a partir del sentir de sus pro-

prios habitantes y de un riguroso y exhaustivo estudio que las administraciones anteriores habían encargado a las facultades de Arquitectura y Bellas Artes, Economía y Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Este estudio concluye, al referirse a las tendencias económicas y residenciales en la comuna de Santiago, que ésta experimenta un proceso de cambio, lo que significa que sin excluirse ni eliminarse las actividades de tipo residencial, la tendencia se inclina hacia un cambio de uso a favor de actividades predominantemente no residenciales. Este proceso se origina en las fuertes ventajas que ofrece el área central para diversas funciones, entre las que se cuentan ramas industriales, un vasto mercado consumidor y una gran variedad de actividades vinculadas al sector servicios y al comercio, todo lo cual tiene un efecto de baja en el valor de las propiedades residenciales por las externalidades negativas provocadas por las actividades económicas, especialmente las industrias, los talleres y las bodegas.

Por otra parte, y no obstante esta evolución desfavorable para la residencia, aquella población que se resiste a abandonar el área central, lo hace porque valora sus atributos de localización, accesibilidad, proximidad con los lugares de trabajo, de compras, de servicios y también la identidad y el entorno social del barrio.

Así, en 1990, se realizó un proceso participativo —llamado Municipio y Participación— en el cual más de 16.000 delegados opinaron sobre su comuna, proceso que culminó en la Primera Convención de Santiago, que sentó las bases del documento *Propuesta de Desarrollo para la Renovación de Santiago* publicado por la Municipalidad en agosto de 1991.

Al respecto, nos parece de interés consignar aquí algunas de las proposiciones elaboradas por la comisión de vivienda de la Primera Convención, a propósito de la iniciativa de crear una Unidad Técnica de Vivienda y la utilización de la Corporación de Desarrollo de Santiago como gestora de proyectos que se dediquen permanentemente a:

- Brindar asesoría a la comunidad en el tema vivienda; por ejemplo: organización, capacitación, información.
- Constituir el vínculo entre la comunidad, el gobierno central y empresas privadas.
- Generar planes seccionales con participación vecinal para las áreas mixtas, con el objetivo de definir áreas preferentemente residenciales y regulación de no residenciales.
- Estudiar y diseñar instrumentos que incentiven la conservación y rehabilitación de edificios existentes y que regulen la calidad de dicha rehabilitación en sectores de patrimonio.
- Crear programas de mejoramiento y rehabilitación de *cités* y pasajes (incluyendo vivienda, infraestructura y espacios comunes).
- Se propone que la Municipalidad establezca un vínculo entre la Comunidad de la comuna de Santiago y el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, para diseñar sistemas de financiamiento y asignación de viviendas de acuerdo con las potencialidades, necesidades y oportunidades de la comuna.
- Investigar la legislación respecto de lotes vacantes.

- Generar y administrar un sistema de subsidio preferencial.

A finales de la década, y después de 10 años de administración del mismo equipo y del alcalde Jaime Ravinet, se procedió a efectuar la Segunda Convención de Santiago, con el objeto de actualizar las políticas y verificar la validez y el grado de ejecución de los lineamientos de la Primera Convención.

En el documento de la Primera Convención de Santiago se estableció los objetivos que las políticas municipales deben obtener. Estas son:

- Fortalecer el papel residencial de la comuna.
- Regular y apoyar las actividades de servicio, comercio e industrias.
- Mejorar la calidad de vida de la población.

Aparecen en este proceso participativo algunas ideas transversales que vale la pena tomar en cuenta al momento de traducir estas políticas a un plan que contenga programas y proyectos:

- La escala de percepción de los habitantes tiende a ser la barrial. El vecino constata el éxito o fracaso de las iniciativas públicas o privadas en el entorno inmediato a su escenario urbano, en el pequeño territorio en donde desarrolla su vivienda, su lugar de trabajo y el trayecto entre ambos.
- Los actores reales, en el caso de un centro de servicios como la comuna de Santiago son, además de los residentes, los 'usuarios'. Es decir, aquellas personas que, no teniendo residencia en el barrio, pasan muchas horas en él, incluso a veces más ho-

ras que los propios residentes. Las municipalidades en Chile tienen tradicionalmente mecanismos -asistenciales la mayoría de veces- para relacionarse con el residente, pero normalmente carecen de sistemas que le permitan vincularse positivamente con los usuarios, entendiendo por usuarios a los comerciantes, estudiantes, establecimientos educacionales, prestadores de servicios y oficinas.

- El quehacer municipal se debe orientar no solo hacia la comunidad (los vecinos, incluyendo los usuarios) sino que debe considerar al sector privado como un actor con lógicas, intereses y dinámicas específicas, a veces contradictorias.
- La participación debe entenderse como un mecanismo que no solo democratiza las decisiones sino que las hace más viables, política, técnica e incluso financieramente. Además, asegura la 'adhesión' de los beneficiarios una vez que los proyectos están ejecutados y en régimen de operación.

Para poner en marcha programas que efectivamente pudieran adoptar este nuevo mandato, sobre todo en la nueva relación que se vislumbra con el sector privado –considerado en la más amplia de las acepciones– surge la necesidad de generar una articulación entre la municipalidad y los diversos actores privados. La Corporación para el Desarrollo de Santiago, que existía con anterioridad, aparecía como el instrumento apto para abordar la tarea. Contaba con un directorio formado por representantes del sector privado en su mayoría y tenía las facultades jurídicas para actuar como nexo entre la municipalidad y el sector privado.

La Corporación para el Desarrollo de Santiago

La Corporación para el Desarrollo de Santiago es una institución de derecho privado, sin fines de lucro, cuyos objetivos generales corresponden al desarrollo urbano de la comuna en sus aspectos sociales, físicos, espaciales y urbanos. Ésta no puede obtener beneficios lucrativos. Sin perjuicio de ello, al efectuar actividades económicas puede obtener excedentes, los que debe destinar íntegramente a los fines corporativos. Fue creada en 1985 con el fin de incentivar la renovación de la comuna y fue concebida, en sus estatutos, con los siguientes objetos¹:

- Organizar, promover, planificar, coordinar y ejecutar proyectos para el desarrollo urbanístico, económico y social de la comuna, mediante acciones específicas de diseño, remodelación, renovación, rehabilitación, reconstrucción, edificación, arborización, descontaminación, prevención del deterioro urbano y conservación del patrimonio arquitectónico;
- Elaborar estudios, trabajos de investigación y planes experimentales con el objeto de impulsar el desarrollo de la comuna;
- Servir de enlace entre las empresas adherentes, las entidades financieras y la municipalidad;
- Evaluar los resultados que se obtengan de las distintas acciones desarrolladas, con el objeto de mejorarlas y atender adecuadamente las necesidades de la comunidad;

¹ Ver Estatutos de la Corporación para el Desarrollo de Santiago.

- Financiar o prestar asesoría técnica, conforme a sus posibilidades, a actividades de estudios e investigaciones que ejecuten otras instituciones u organismos nacionales.

La razón de ser de la Corporación va más allá de la captación y canalización de recursos hacia la solución de los problemas detectados. Uno de sus rasgos sustanciales es la capacidad de innovar: buscar nuevos enfoques para antiguos problemas, emprender proyectos originales que garanticen impactos significativos en el proceso de renovación de Santiago y explorar modalidades de gestión de alta rentabilidad social y económica para habitantes y usuarios de la comuna.

Estructura administrativa

La Corporación está compuesta por una asamblea de socios adherentes, a la que concurren instituciones, personas y empresas. Los miembros de la asamblea se integran a ésta por invitación de la misma o por petición de los interesados, sometida a aprobación previa. Esta asamblea delega las responsabilidades operativas en un consejo de administración de siete miembros, presidido por el alcalde de Santiago.

El consejo es elegido por la asamblea, excepto su presidente y vicepresidente, quienes, de acuerdo a los estatutos, corresponde que sean el alcalde y el secretario de Planificación y Coordinación Municipal (SECPLAC). Este consejo nombra al director ejecutivo y al subdirector ejecutivo, quienes tienen la responsabilidad operativa de la Corporación.

La estructura operativa está constituida por áreas de trabajo con profesionales, técnicos y administrati-

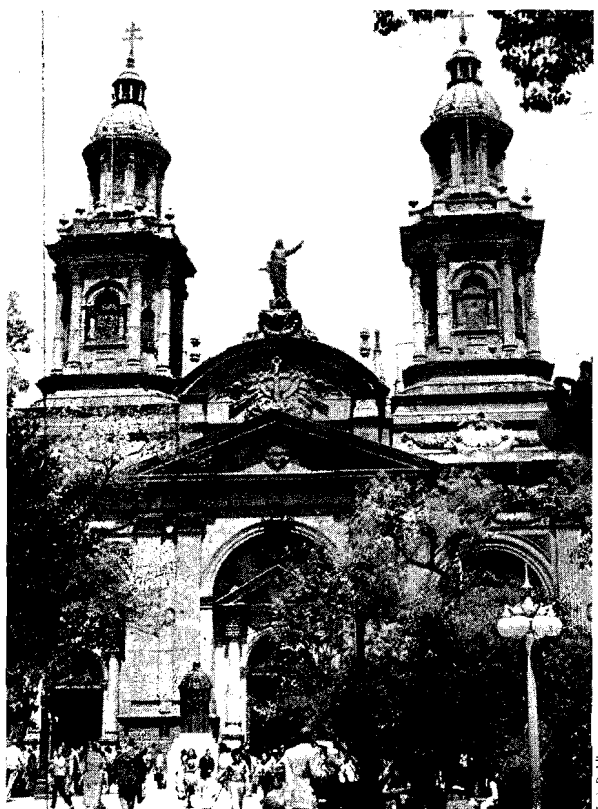
vos de acuerdo a las diferentes cargas de trabajo. Se cuenta permanentemente con el aporte profesional de equipos municipales para el desarrollo de proyectos y acceso a información que elabora regularmente el municipio. También eventualmente se cuenta con el aporte de los propios socios adherentes quienes cooperan con ciertas asesorías relativas a las actividades o rubros específicos de sus actividades. Así, si la Corporación requiere un análisis financiero para algún proyecto, los bancos socios pueden aportar con esa tarea o con una asesoría.

Las áreas internas en las que se organizan las alrededor de 40 personas de la Corporación son:

- Dirección y Subdirección Ejecutiva
- Administración, Finanzas, Contabilidad y Tesorería
- Gestión en Barrios
- Repoblamiento
- Gestión e Informes Inmobiliarios
- Proyectos Especiales
- Rehabilitación Habitacional (ReHa)
- Pintura de Fachadas

Líneas de acción

En el marco de las definiciones que preceden, la Corporación ha establecido dos líneas o áreas de acción. En primer lugar, establece vínculos con organismos públicos y privados; diseña y acoge iniciativas; capta recursos de diversas fuentes y financia programas y proyectos urbanos y sociales -propios y de origen externo- que responden a las prioridades establecidas, con criterios de eficiencia, rentabi-



Catedral Metropolitana

lidad económico-social, innovación, protección del medio ambiente y participación comunitaria.

Entonces, los criterios que hacen de la Corporación para el Desarrollo de Santiago el mecanismo apropiado para flexibilizar la acción municipal, no se restringen a los temas de renovación urbana que apoyan solamente a los proyectos surgidos de los comités de adelanto. Los procesos de participación han evidenciado la necesidad de abordar otras áreas de trabajo complementarias que también responden a las políticas fijadas por el municipio.

Básicamente, el papel que desempeña la Corporación para el Desarrollo en estos otros ámbitos es constituirse en un nexo confiable, que ha sido progresivamente mejor comprendido por el sector pri-

vado. Esto se constata con las respuestas cada vez más comprometidas que se obtienen a los proyectos.

En segundo lugar, la Corporación se constituye en un foro para el sector privado, en el que los diversos actores pueden tomar contacto con las iniciativas municipales de primera mano y, a la vez, al municipio le permite recibir la retroalimentación necesaria para que los proyectos sean cada vez más cercanos a las necesidades y a los criterios de las personas y entidades que los gozan o los sufren.

Financiamiento

La Corporación funciona con un presupuesto anual acordado con el municipio, el cual se compone de fondos de orígenes diferentes. Los privados provienen de convenios y de servicios que la Corporación presta a terceros. Por ejemplo, información inmobiliaria, convenios de acción inmobiliaria conjunta, intermediación en compraventa de terrenos e, incluso, inversión en proyectos de desarrollo inmobiliario. También son fuentes de recursos, en menor medida, las donaciones, los servicios de capacitación y la postulación a programas estatales de fomento.

Los municipales, que son aprobados anualmente por el Concejo Municipal, se componen de una subvención para financiar la operación básica del equipo profesional e infraestructura y de otras subvenciones destinadas a proyectos específicos como el programa de pintura de fachadas, fortalecimiento de barrios, repoblamiento, etc. Muchas veces, estas subvenciones son complementadas con recursos privados.

Cada año, al elaborar el presupuesto de la Corporación, se establece un acuerdo de metas de ingresos privados para el período.

Los programas de la Corporación

En la década de 1990, la Corporación desarrolló una cantidad importante de programas centrados principalmente en cuatro áreas:

- Programa de Repoblamiento
- Programa de Fortalecimiento de Barrios
- Unidad de Gestión Inmobiliaria e Informes
- Operaciones Inmobiliarias Complejas

En este documento analizaremos el Programa de Repoblamiento por ser el más representativo de las capacidades de gestión generadas por un instrumento como la Corporación para el Desarrollo de Santiago. Los otros componentes también contienen suficientes aspectos interesantes como para merecer un comentario mayor, pues representan innovadoras relaciones entre la Municipalidad, el sector privado, los usuarios y residentes de la comuna y los proyectos de desarrollo urbano y social. Por tanto, a continuación, y antes de entrar de lleno en el repoblamiento, haremos una breve descripción de las otras áreas:

El programa de Fortalecimiento de Barrios está orientado a dar apoyo a los barrios de la comuna para entregar capacidades de gestión a sus habitantes y usuarios, organizados en torno a proyectos de desarrollo local. La idea es que los barrios sean contraparte válida del municipio a la hora de proponer iniciativas.

La Unidad de Gestión Inmobiliaria e Informes se dedica a intermediar entre propietarios de suelo y los agentes inmobiliarios. Asesora a ambos en torno a los potenciales edificatorios de los terrenos,

promueve la formación de superficies mayores entre varios propietarios y coopera en el perfil de los productos inmobiliarios para los proyectos privados. Elabora un informe trimestral de la actividad inmobiliaria en la comuna con información que, cada vez más, es imprescindible para los agentes inmobiliarios.

Lo que hemos llamado anteriormente operaciones urbanas complejas se refiere a acciones urbanas en las que un municipio, dada la rigidez del sistema, se ve regularmente impedido de actuar. En el caso de la comuna de Santiago, muchas de estas operaciones han sido posibles debido a la intermediación de la Corporación como articulador del sector público y privado. Desde los aspectos jurídicos hasta el estilo de gestión, pasando por la red de contactos que significa una asamblea de socios mayoritariamente privados, la Corporación ha asumido tareas complejas en lo financiero, en lo legal y en lo administrativo. Un ejemplo de aquello es la remodelación de la ex-cárcel pública de Santiago y del antiguo terminal de buses norte en el mismo sector, en pleno centro. En ambos fue necesario, para revertir una situación de abandono y deterioro, establecer vínculos con el Estado y con el sector privado. La figura de una sociedad de inversiones, en la que la Corporación aportó capitales -los terrenos- fue la que permitió al inversionista privado contar, de alguna manera, con la sociedad del principal promotor del desarrollo urbano, la municipalidad. La sociedad de capital mixto, a diferencia de otros países, no existe en Chile. La Corporación ha podido suplir esa carencia establecida en los conceptos más inamovibles de la economía de mercado. La operación de la ex-cárcel pública permitió generar una inversión privada de USD\$ 50.000.000 y de paso, ca-

pitalizar al municipio por intermedio de la Corporación en USD\$ 3.000.000.

Operaciones de esa dimensión, junto a muchas de menores proporciones pero no menos importantes, le han permitido al municipio establecer vínculos con diversos actores para, entre otras cosas, restaurar fachadas, remodelar espacio público, generar áreas verdes, avanzar en temas medioambientales, financiar proyectos culturales, comerciales y educacionales, etc.

El programa de repoblamiento

El Despoblamiento

La situación de terciarización, descrita en los antecedentes de desarrollo urbano de la ciudad, derivó en que el centro histórico de Santiago sufriese un proceso de despoblamiento, generando un deterioro sistemático y progresivo de sus construcciones, llegando a su máxima expresión en la década de los 80, período en que la comuna alcanzó su más bajo índice de población residente.

En efecto, la población residencial de esta comuna, que era de 430.000 habitantes en 1940, se redujo a 232.000 en 1992². La migración a la periferia ha producido un gran deterioro y pérdida de edificación residencial; en la comuna de Santiago existen 90 Has. de sitios eriazos, la densidad de población alcanza solo 77,5 hab/Ha., y su tasa media de crecimiento era, hasta 1982, de -2,6 por ciento.

² En el Censo de 1992 se evidenciaría el nivel más bajo de población residente: 230.977.

Si se considera que en este período la comuna ha modificado sus límites (perdiendo 33 Kms², con lo que ahora tiene aproximadamente 22,3 Kms²), un estudio comparativo de población residente de la comuna de Santiago, a igual superficie, arroja el siguiente resultado:

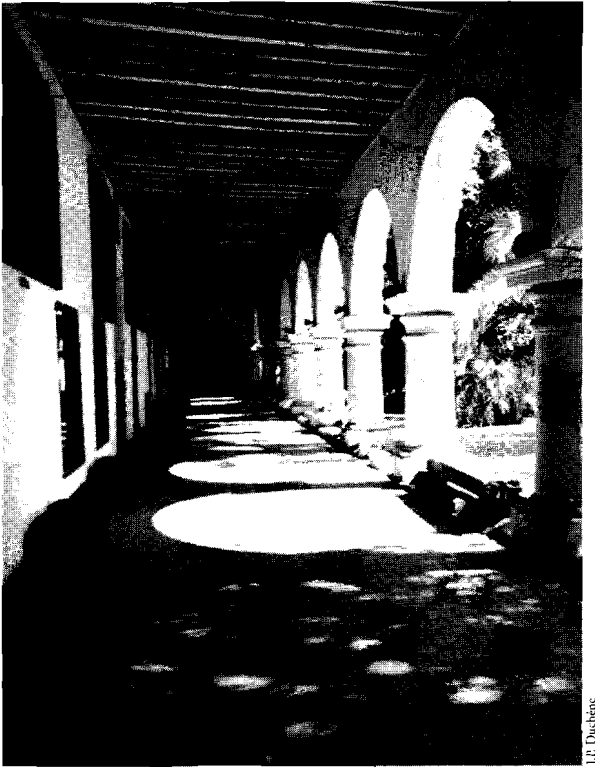
Censo 1952:	439.979 Hab.
Censo 1970:	300.931 Hab.
Censo 1982:	232.667 Hab.
Censo 1992:	230.977 Hab.

Esta situación derivó en un cambio de destino de amplias zonas, que de su función residencial de clase social acomodada pasó a ser ocupada por sectores sociales de bajos ingresos que no han podido mantener bien a los inmuebles, o bien por talleres o instalaciones industriales o bodegas, lo que se ha traducido en gran cantidad de sitios eriazos.

Este panorama, si bien corresponde a la situación específica de la comuna de Santiago, es semejante a la mayoría de las comunas centrales de las principales ciudades del país.

En términos de oferta o producción habitacional, en 1989 solo se consignan como permisos de edificación otorgados 27.144,59 m², principalmente orientados a sectores sociales acomodados, resultando un vacío de oferta para los sectores medios y bajos de la población no propietaria.

Con este escenario, se inició la década de los 90, en la que comienza la administración alcaldía de Jaime Ravinet de la Fuente, quien guió este proceso de revitalización urbana. Coincide en esta década la recuperación de la democracia en el país y en las administraciones municipales.



Interior del Convento de San Francisco

Sistema de acceso a la vivienda en Chile

Sistema Privado

Es un sistema de financiamiento en el cual no intervienen aportes del Estado, confluyendo un aporte previo del postulante y un crédito de una entidad financiera privada para la adquisición de viviendas de un valor ilimitado.

Aporte mínimo del postulante: 25 por ciento del valor de adquisición de la vivienda.

Crédito Privado máximo: 75 por ciento del valor de adquisición de la vivienda³ a intereses variables según el mercado⁴.

Subsidio Habitacional

La política habitacional ha generado diversos programas basados en un subsidio directo a la demanda otorgado por el Estado con cargo al presupuesto de la nación, según una lista de postulación de prelación única y con base en el fomento al ahorro y la capacidad de endeudamiento hipotecario en el sistema financiero nacional a tasas de interés de mercado. La libre elección del postulante del valor y ubicación de la vivienda, a la medida de sus posibilidades, es otro factor común. Es decir que, el Estado deja el papel de constructor y no existen subsidios cruzados o tasas preferenciales de interés, sino solo la competencia del mercado inmobiliario por compradores cuyo poder adquisitivo se ve aumentado por el subsidio estatal.

Un punto fundamental del análisis de este programa fue el aumento del subsidio estatal, que pasó de un máximo de 150 unidades de fomento (UF), según tramos predefinidos para cualquier ubicación, a 200 UF por unidad de vivienda para zonas de renovación urbana. Ello, porque se logró demostrar al ministerio de la Vivienda que los gastos directos solo en infraestructura, en un plazo de 10 años son, por vivienda, en zonas consolidadas, deterioradas, con baja densidad y con superávit de infraestructura, 11 veces más baratos que los asociados a construir la misma vivienda en zonas de expansión ur-

3 Algunas instituciones financieras han generado en Chile sistemas de crédito en donde el interesado solo debe aportar el 10 o 15 por ciento del valor de la vivienda, siempre que ésta supere ciertos valores, generalmente sobre las 2.000 UF (US\$ 66.350).

4 Las tasas han variado en la última década entre el 7,5 por ciento y 9,5 por ciento anual, dependiendo del monto de crédito involucrado.

bana donde es necesario construir el total de las redes de infraestructura y servicios. En este cálculo, desarrollado por la Corporación a fines de la década del 80, no se contabilizaron gastos indirectos tales como construcción de equipamiento, consumo de combustible, tiempo de traslado, contaminación asociada, etc. Además, permitió que este mismo criterio se aplicara en todo el territorio nacional a través de establecer Zonas de Renovación Urbana en las comunas de las ciudades intermedias y mayores. La Zonas de Renovación Urbana son definidas por las propias comunas sujetas a aprobación del ministerio de la Vivienda y Urbanismo en su nivel regional (SEREMI).

La existencia de un gran volumen de personas o grupos familiares interesados y habilitados en un registro oficial, permitió consolidar un subsidio especial de renovación urbana, aplicable a la comuna de Santiago, e incluso en zonas de otras comunas colindantes, y posteriormente a los cascos antiguos de las principales ciudades del país.

En efecto, en 1992, el MINVU había anunciado⁵ la aplicación de un subsidio especial para el casco antiguo, ligeramente superior al subsidio tradicional de 150 UF (USD \$ 4.532)

Con el antecedente de la existencia de esta demanda real registrada y organizada por la Municipalidad de Santiago, se consolidó el subsidio por un monto de 200 UF (USD\$ 6.041), el cual fue aplicado por primera vez el año 1993, en el primer proyecto generado por el programa de repoblamiento (Condominio Rondizzoni).

Desde 1993 hasta el 1997, el MINVU otorgó 6.726 subsidios de renovación urbana en la región metropolitana, involucrando un monto de 1.300.000 UF.

Definición técnica: Subsidio Especial de Renovación Urbana, aplicable en zonas predefinidas por Decreto Presidencial, correspondiente a los cascos antiguos y áreas centrales de las principales ciudades del país:

Viviendas de hasta	500 UF (USD\$ 16.470):
Subsidio:	200 UF (USD\$ 6.590)
Ahorro mínimo:	50 UF (USD\$ 1.650)
Crédito máximo:	250 UF (USD\$ 8.230)

Viviendas de hasta	1.000 UF (USD\$ 32.935):
Subsidio:	200 UF (USD\$ 6.590)
Ahorro mínimo:	100 UF (USD\$ 3.295)
Crédito máximo:	700 UF (USD\$ 23.050)

Viviendas de hasta	1.500 UF (USD\$ 49.390):
Subsidio:	200 UF (USD\$ 6.590)
Ahorro mínimo:	150 UF (USD\$ 4.940)
Crédito máximo:	1.000 UF (USD\$ 32.930)

La Unidad de Vivienda

La Unidad de Vivienda se establece en 1991 dentro de la estructura municipal y en directa coordinación con la Corporación para el Desarrollo de Santiago como respuesta a las demandas recibidas en el programa Municipio y Participación, a través de Cabildos Abiertos (y sus comisiones de vivienda), y también a las demandas de los comités de allegados de la comuna. Busca principalmente promover la

5 A iniciativa de la Municipalidad y la Corporación.

vivienda con el fin de repoblar la comuna de Santiago a través de mejorar el acceso a los sistemas habitacionales, además de generar las políticas locales que permitan lograr estos objetivos. (Posteriormente la Unidad de Vivienda se traslada a la Corporación para manejar de mejor manera complejidades técnicas, jurídicas, operativas y financieras propias de sus programas).

Esta política local debe actuar en dos frentes simultáneos:

Vivienda nueva:

Esta alternativa responde a tres necesidades de la comuna: la renovación del parque habitacional perdido históricamente por deterioro; las viviendas existentes que presentan un nivel de deterioro tan alto que sean irrecuperables y el aumento de la población comunal para recuperar y alcanzar densidades urbanas razonables, apoyando a los sectores de escasos recursos de la comuna que, hasta antes de este programa, su alternativa solo era emigrar a la periferia. Se cumple por esta vía la misión social del municipio frente a las perspectivas de desarrollo local.

Dependiendo de la población objetivo, la generación de vivienda nueva ha sido apoyada desde el municipio con esquemas distintos. Las viviendas para el estrato bajo y medio - (hasta 500 UF⁶), concentrando los esfuerzos en aumentar los subsidios estatales directos y mejorando la gestión del municipio directamente.

6 La Unidad de Fomento (U.F.) es una moneda ficticia indexada que se usa en Chile en el mercado financiero y en particular en el mercado inmobiliario cuyo valor a la fecha equivale a ch\$14.950. o aproximadamente a US\$33.00.

Para el sector medio (600 - 1000 UF) era de vital importancia la intervención del municipio, ya que el sector privado hasta la fecha no había podido o querido operar para este estrato.

Para el estrato medio alto (1000-2000 UF), la labor del municipio debió ser de apoyo, tal como mejoramientos del entorno físico y de servicios y en especial catalizar la gestión privada sirviendo de orientador y promotor de la actividad inmobiliaria. Por otra parte, la municipalidad ha ido modificando normativas que atentan contra los barrios residenciales favoreciendo la ubicación de actividades residenciales o complementarias.

Estos dos últimos nichos son los que atiende preferentemente el Programa de Repoblamiento.

Vivienda Existente:

Como ya se dijo anteriormente, existen muchas viviendas que no se encuentran en condiciones de ser reparadas. Sin embargo, alrededor de 8.000 viviendas están en malas condiciones y pueden ser beneficiarias de un programa de rehabilitación. De estas, alrededor de un 50 por ciento están habitadas por sus dueños o herederos empobrecidos. Muchas de estas viviendas pertenecen a conjuntos residenciales construidos durante el primer tercio del siglo XX en operaciones colectivas llamadas *Cités*⁷.

7 Los *Cités* son pasajes o corredores que penetran la manzana alineando viviendas económicas a uno o ambos costados. Hay alrededor de 600 *Cités* en la comuna de Santiago, de los que unos 400 son rescatables con reparaciones de diversa índole. Además, unos 200 representan un valor arquitectónico destacado por lo que también interesa su recuperación desde el punto de vista patrimonial.

Sobre este grupo está concentrada la atención del programa Rehabilitación Habitacional (ReHa) de la Corporación para el Desarrollo de Santiago, con miras a lograr una política local de rehabilitación enlazada con el Ministerio de Vivienda para obtener financiamiento estatal y privado de las obras con asesoría técnica y gestión municipal.

Este programa de Rehabilitación Habitacional ha otorgado capacidad de crédito a personas que no la tienen en condiciones de mercado libre mediante la garantía de la Corporación a los préstamos solicitados por los beneficiarios del programa a un banco en el cual ha sido depositado un fondo de garantía provisto por la Fundación Ford. El fondo de garantía asume las morosidades según liquidaciones semestrales. Los intereses generados por el mismo fondo son retirados por la Corporación para subsidiar las operaciones y agilizar el sistema.⁸ Existe también un fondo adicional proveniente de la misma Fundación destinado a subsidiar las operaciones. Un subsidio municipal disponible con anterioridad al acuerdo con la Fundación Ford permitió subsidiar las operaciones. Posteriormente, con parte del fondo y con los intereses ganados se acordó con la Fundación Ford subsidiar las operaciones de manera de aumentar la velocidad de la acción. Los subsidios a las operaciones se otorgan según una matriz que evalúa los antecedentes sociales de los postulantes.

El Programa ReHa atiende casos individuales⁹ de mejoramiento parcial de viviendas en temas de cu-

8 De hecho, el Fondo ha generado más recursos producto de los intereses de lo que ha sacrificado asumiendo morosidades de los deudores.

biertas, aguas lluvias, pavimentos, sistemas sanitarios y eléctricos y otros. También atiende mejoras en los espacios comunitarios a grupos de vecinos organizados, quienes deben hacer contraaportes variables según el caso. La Corporación presta asistencia técnica y asesoría financiera a los postulantes y se hace cargo de contratar y supervisar las obras.¹⁰ Un importante desafío de este programa ha sido manejar la complejidad de muchos pequeños trabajos en propiedades privadas. Para ello ha debido formar pequeños empresarios para quienes este tipo de labor sea de interés y les produzca ingresos desempeñando las tareas de manera satisfactoria, tanto en lo técnico como en la relación social con los beneficiarios.

Hay también un convenio con la Junta de Andalucía que permite subvencionar acciones integrales en *cités* para favorecer las acciones coordinadas de varios propietarios y abordar trabajos tanto al interior de las viviendas como en el espacio comunitario simultáneamente.

Fases del Programa de Repoblamiento

Durante el desarrollo del Programa, entre 1992 y 1999, éste ha experimentado varias transformaciones que han respondido al escenario que se ha ido presentando, y que se pueden caracterizar en tres etapas o fases:

- 9 La Corporación dispone complementariamente de un programa de atención a los espacios y bienes comunes de *Cités* y Pasajes mediante el cofinanciamiento de las obras entre los vecinos y la institución.
- 10 Un programa especial dentro del Programa ReHa, financiado con un aporte de la Junta de Andalucía de España, ha permitido subvencionar la reparación integral de varios *Cités*, tanto en mejoras interiores como en el espacio comunitario.

Fase I: La partida (1992 - 1994)

Durante los primeros años de la década, el 95 por ciento de la población no propietaria de la comuna de Santiago no contaba con posibilidad de acceso a vivienda nueva dentro de la comuna, dado que la oferta de vivienda se concentraba en valores superiores a las 1.200 UF (USD\$ 36.250).

Sin embargo, existía una gran demanda habitacional por residir en la comuna. Ésta se concentraba en sectores de ingresos medios, medios-bajos y bajos, que aprecian el hecho de habitar cerca de su lugar de trabajo y en un sector altamente equipado.

Para determinar los parámetros socioeconómicos de la oferta posible, se generó como primera acción concreta un proyecto habitacional piloto llamado *Esperanza*, el que permitió definir un estándar mínimo habitacional para Santiago.

A partir de dicha experiencia, se define un rango valor vivienda de 500 a 900 UF (USD\$ 11.500 a USD\$ 21.000 de la época), lo que determina una población objetivo de USD\$ 230 a USD\$ 600 mensuales de la época, junto con un estándar técnico mínimo exigible como oferta habitacional.

Con respecto a los sectores de mayores ingresos, se asume un estudio del año 1990 que señala que “no parecen estar interesados en volver a la comuna y parecen mantener sus preferencias de vivienda en extensión hacia la periferia oriente y de departamentos en los nuevos edificios de Providencia y el Golf. Es probable que cualquier medida para comprometer recursos del Estado para atraer a estos sectores hacia residencia en la comuna, tenga costos muy altos y se vea coronado con el fracaso”.

En este contexto se pone en marcha el Programa en su primera fase, a través del Sistema Bolsa de Demanda. Ésta se basa en un gran grupo al que cada familia u organización se incorpora, estableciendo un compromiso de ahorro estable en un tiempo predefinido, según el valor de vivienda al que se quiera acceder y sus propias capacidades financieras, a partir de una asesoría otorgada por la municipalidad a través de la Unidad de Vivienda conformada.

A través de un sistema de seguimiento y asesoría, se prepara a los postulantes para acceder al subsidio habitacional y al financiamiento bancario, junto con prepararlos para vivir en comunidad. Cuando se logran las condiciones de ahorro por parte de los postulantes, se les considera en situación de ‘maduros’ quedando en condiciones de optar a proyectos habitacionales en oferta. A este grupo de postulantes en proceso de ahorro y ‘maduros’ se le denomina “Bolsa de Demanda”, la que ya en 1993 cobijaba a aproximadamente 1.500 grupos familiares.

Esta agrupación de familias o personas interesadas y habilitadas para acceder a viviendas de hasta 900 UF permitió dos grandes gestiones que fueron determinantes para el desarrollo futuro del programa de repoblamiento y que se desarrollan en los puntos siguientes.

En el escenario descrito, se observa un gran desinterés por parte del sector privado en cuanto a generar oferta habitacional en la comuna de Santiago, situación que en un principio no se modificó sustancialmente, a pesar de los incentivos dados por el subsidio habitacional de renovación urbana y la bolsa de postulantes habilitados e interesados por comprar vivienda en Santiago.

Tan es así que se convocó al sector inmobiliario cooperativo a participar de este programa, recibiendo como respuesta solo el interés de una institución, la que se constituyó como pionera en la revitalización habitacional de Santiago; la Cooperativa Abierta de Viviendas Habitacoop.

En enero de 1992 se firmó un convenio tripartito entre la municipalidad de Santiago, la Corporación para el Desarrollo y la Cooperativa Habitacoop, en términos de establecer un sistema de enlace de demanda habitacional precalificada y oferta habitacional orientada a dicha demanda. Se establecieron los siguientes roles:

1. Municipalidad de Santiago:

- Promoción Programa de Repoblamiento.
- Captación y precalificación de demanda habitacional.
- Derivación de esta demanda a Habitacoop.
- Participación en la definición de los proyectos habitacionales en conjunto con Habitacoop.
- Seguimiento y monitoreo del proceso constructivo y de adquisición de las viviendas.

Corporación para el Desarrollo de Santiago:

- Asesoría y gestión inmobiliaria para la adquisición de terrenos aptos para vivienda.
- Participación en definición de proyectos y licitaciones de construcción en conjunto con Habitacoop.

Cooperativa Habitacoop:

- Organización, preparación y postulación de la demanda habitacional a subsidio habitacional, crédito hipotecario y adquisición de la vivienda.
- Adquisición de terrenos.
- Definición de proyectos de arquitectura y licitaciones de construcción.
- Construcción de la oferta habitacional.

Como resultado de la aplicación de esta primera fase del programa, cuyo término podría distinguirse a fines de 1995, se generó la construcción de 3.582 viviendas organizadas en 12 proyectos inmobiliarios, con lo que se logró revertir el proceso de decaimiento que se venía observando en las últimas décadas.

Al poco tiempo de la puesta en marcha del programa, la demanda creciente por vivienda fue ampliando su rango en cuanto al valor de adquisición, generándose una importante concentración de postulantes dispuestos a pagar valores de 1.200 UF e incluso 1.500 UF (USD\$ 36.250 a USD\$ 45.312), lo que derivó en que, durante el año 1994, el rango de oferta habitacional posible se incrementara hasta este último valor.

Como producto de esta exitosa gestión, se despertó un generalizado interés por parte del sector privado (aparte de la Cooperativa) por acceder a la Bolsa de Demanda, generando fuertes presiones para participar en el sistema de enlace, lo que permitió rediseñar el sistema, dado que éste, tal como estaba operando, no admitía la participación de varias entidades inmobiliarias en forma simultánea, con lo cual se dio inicio a una segunda fase del Programa.

Fase II: Reformulación (1995 - 1996)

A la luz de la situación y resultados obtenidos durante la primera fase del programa, se replanteó la vinculación con el sector inmobiliario en los siguientes términos: se abrió el acceso de otras instituciones inmobiliarias al sistema de enlace de oferta y demanda, a través de la firma de convenios de acción conjunta.

Estos convenios establecían básicamente lo siguiente:

- La gestión municipal en esta materia se canalizará básicamente a través de la Corporación para el Desarrollo de Santiago, a través de convenios bipartitos con el sector privado.
- La Corporación para el Desarrollo generará y mantendrá una Bolsa de Demanda disponible para concretar enlaces inmobiliarios en los rangos establecidos en el subsidio habitacional (1.500 UF). Para lo anterior, mantendrá una constante estrategia de promoción y captación de demanda habitacional.
- La Corporación otorgará asesoría inmobiliaria a su contraparte para la adquisición de terrenos, estudios de mercado y postulación al Sistema de Subsidios Habitacionales del Estado. Por su parte, la contraparte inmobiliaria, adquirirá los terrenos correspondientes y generará los proyectos respectivos, previamente calificados por la Corporación.

En esta figura, la empresa inmobiliaria cancela a la Corporación un derecho de acceso a la demanda concentrada en la Bolsa de Postulantes, la que po-

sibilita el financiamiento de una adecuada estrategia publicitaria, lo que deriva en un ahorro a la propia empresa por este concepto, junto con minimizar el componente de riesgo de toda operación de este tipo.

Junto a lo anterior, la empresa cancela un porcentaje del valor de venta de las viviendas por concepto de gestión de venta que realice la Corporación, para lo cual esta última asegura un porcentaje de venta con relación al total del proyecto.

Los proyectos generados bajo esta figura, al contar con una promoción conjunta con la Corporación para el Desarrollo y con el respaldo de la Municipalidad, les imprimió un componente de calificación ante la demanda, lo que derivó en velocidades de venta superiores a la velocidad de construcción, con lo que se generó una explosión de oferta habitacional que superó la capacidad de captación de ésta por parte de la Corporación.

Bajo esta fórmula, se concretaron tres convenios de acción conjunta con inmobiliarias que mostraron interés por explorar la generación de oferta habitacional en la comuna, provenientes todas del sector oriente de la ciudad, donde hasta la fecha concentraban su accionar, perfilando su oferta habitacional, preferentemente a valores de venta superiores a las 1.200 UF.

Paralelamente, se estableció una nueva relación institucional con la Cooperativa Habitacoop, manteniendo en gran medida los tópicos anteriores, sin cobro de cánones de promoción y venta por tratarse de una institución con connotación social, perfilando su oferta habitacional en valores preferentemente inferiores a las 1.200 UF.

El producto de esta fase, cuyo término podríamos situar a fines del año 1996, fue la generación de 2.226 viviendas concentradas en nueve proyectos inmobiliarios.

*Fase III: Consolidación y apertura
(1997 en adelante)*

A partir de 1997, el Programa se consolida fuertemente en términos de que el sector inmobiliario asume en forma decidida la generación de oferta habitacional en la comuna de Santiago, sin la necesaria intervención directa del Municipio o la Corporación para el Desarrollo de Santiago. Ésta se limitó a la continuidad o el establecimiento de nuevos convenios de acción conjunta, en los que se establece un sistema de enlace fundado en el otorgamiento de asesoría inmobiliaria y promoción de proyectos habitacionales por parte de la Corporación, con la correspondiente generación de oferta habitacional por parte del sector privado.

No se establecen compromisos de venta por parte de la Corporación para el Desarrollo, limitándose al otorgamiento de la asesoría y promoción descritas, facilitando su imagen corporativa como un adicional intangible que se constituye como un componente de gran incidencia en la efectividad en las ventas de las viviendas por parte de las empresas. A estas alturas, la Corporación ha pasado a ser un asesor estratégico al negocio inmobiliario debido a que llevaba el registro de todas las operaciones desarrolladas en la década. Está en condiciones de aconsejar a los inversionistas muy acertadamente respecto del mercado, perfil de la demanda, terrenos, capacidades constructivas, características de la oferta competitiva, etc.



Museo de Historia Natural, en el interior de la Quinta Normal

Logros y comentarios al Programa de Repoblamiento

A casi diez años de iniciado el proceso de revitalización urbana, las cifras son elocuentes en cuanto a los resultados obtenidos, a saber:

- Más de 8.000 viviendas generadas con directa participación del Municipio y la Corporación para el Desarrollo.
- Más de 8.600 grupos familiares captados, organizados y precalificados para acceder a vivienda dentro de la comuna de Santiago, de los cuales, un 75 por ciento ya ha concretado dicho acceso.
- 6.726 subsidios de renovación urbana otorgados por el ministerio de Vivienda y Urbanismo para la Región Metropolitana, de los cuales más de un 80 por ciento corresponde a la comuna de Santiago.
- Más de 1.122.880 m² de permisos de edificación

otorgados para vivienda desde 1989, concentrándose un 69 por ciento en el período 1995 - 1997.

- 18.200 viviendas nuevas construidas o en construcción en la comuna entre 1992 y 1998. De éstas, aproximadamente un 40 por ciento se gestionaron o gestionan con la participación de la Municipalidad y con la Corporación para el Desarrollo de Santiago, a través de los convenios de acción conjunta del programa de repoblamiento. El resto, como resultado de la incorporación espontánea del sector privado al conocer el éxito del programa municipal.

Finalmente, un hecho importante es el efecto demostrativo de la acción del municipio central sobre los que se encuentran en su frontera inmediata, que presentan condiciones muy similares, y sobre el resto del sistema urbano chileno, pues en las ciudades más grandes se producen muchas de las condiciones de deterioro central, así como las mismas razones para explicarlo.

En sus inicios, esta apuesta municipal de retener y atraer nueva población mediante un plan de repoblamiento fue vista con ojos escépticos por muchos, considerando la evolución sufrida por la comuna y la ciudad durante cerca de 50 años, máxime si de esta evolución se desprendía que el mercado estaba apostando a la especialización del territorio comunal en actividades de servicios, comercio, equipamiento y productivas, propias a su condición de comuna central, quedando la vivienda como un destino en progresiva disminución.

El interés por recoger la visión y las opiniones de diversos agentes llevó al Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile a realizar un taller de coyuntura en el cual se debatieron estos temas. Como panelistas estuvieron presentes el Director Ejecutivo de la Corporación de Santiago, el Director de la Escuela de Post Grado de la Facultad, el socio mayoritario de una conocida oficina de corretaje de propieda-

Cuadro 1

Permisos de edificación - Comuna de Santiago
Superficie por destino (m².) 1989 - 1998

Año	Vivienda	Comercio	Oficinas	Industria	Bodega	Otros
1989	27.144	41.671	30.525	18.185	28.934	21.581
1990	40.106	40.800	67.271	47.413	42.040	28.580
1991	28.997	28.821	5.209	66.459	46.533	36.003
1992	68.626	30.174	28.067	59.958	99.127	23.230
1993	78.708	119.327	73.336	43.107	37.131	13.698
1994	103.835	72.162	57.793	83.583	7.429	27.083
1995	384.390	81.589	110.960	73.918	13.544	22.395
1996	208.794	134.919	82.511	71.018	8.048	41.097
1997	420.464	94.767	206.091	28.773	11	52.522
1998	380.794	35.976	47.173	10.299	4.469	43.949

Fuente: I. Municipalidad de Santiago, Dirección de Obras.

des y el socio principal de una oficina de arquitectura, inmobiliaria y construcción.

En el transcurso del taller, existieron planteamientos, básicamente emitidos por el corredor de propiedades, según los cuales no tenía sentido que el Municipio intentara ir contra la corriente, es decir contra las tendencias del mercado, impulsando para estas áreas centrales, usos residenciales, pues lo que se debía alentar era precisamente la instalación de nuevos servicios y actividades productivas, reconociendo el cambio de papel operado en la comuna, en el contexto del desarrollo experimentado por el Área Metropolitana.

Lo anterior ilustra la percepción mayoritaria que existía a comienzos de esta década respecto de la viabilidad y la conveniencia de apostar por un proceso de reemplazamiento en el centro urbano.

No obstante lo señalado en esa oportunidad, y contrariando muchos pronósticos, el Plan de Reemplazamiento comenzó a operar, venciendo diversas dificultades, entre las cuales estaba la de demostrar que sí existían personas que querían vivir en estos barrios, fenómeno que se incrementó extraordinariamente a partir de la puesta en aplicación, en 1993, del subsidio especial para zonas de renovación urbana. De hecho, el éxito que alcanzó el programa permitió reconocer y descubrir una importante demanda no satisfecha hasta entonces, constituida por quienes deseaban permanecer en la misma comuna o en el mismo barrio, así como también por quienes estaban interesados en residir en la comuna, por lo general, provenientes de las comunas aledañas y, en menor medida, de las periféricas.

La dinámica que ha adquirido este plan se ha traducido en un incremento significativo de los permisos de edificación, posicionando a la comuna de Santiago en los primeros lugares, en cuanto a m². aprobados para el uso habitacional en el área metropolitana, fenómeno inédito y ciertamente inimaginable a comienzos de los años 90.

Como se puede observar en el cuadro anterior, entre 1989 y 1998 la superficie (m².) aprobada en el rubro de vivienda se incrementa significativamente a partir de 1992, alcanzando su punto más alto en 1997 y registrándose una disminución bastante moderada en 1998, a pesar de la difícil situación económica por la que atraviesa el país.

Este notable crecimiento experimentado por la comuna de Santiago, en términos de la actividad inmobiliaria y de la construcción durante el período antes señalado, ha generado, sin embargo, impactos en el territorio comunal que han conducido a una revisión de las normas de edificación contenidas en la ordenanza local para aquellos sectores que presentan características urbanas y arquitectónicas de tipo patrimonial. En efecto, la fuerte inversión inmobiliaria de estos años se ha traducido en la ejecución de proyectos inmobiliarios de creciente magnitud, alterando los rasgos morfológicos existentes en dichos barrios, provocando una reacción de parte de muchos de sus residentes, quienes han requerido de las autoridades municipales un mayor control en cuanto al tipo de proyectos y a las alturas que éstos presentan. No se discute la validez y la oportunidad de promover la inversión privada, ni la ejecución de nuevas obras, ni la necesidad de lograr una mayor densificación. Lo que se plantea es cómo promover tales proyectos respetando las características



Teatro Municipal

urbanas y morfológicas que presentan estos sectores y evitando rupturas demasiado radicales en el tejido urbano existente.

Es el caso de Santiago Poniente, que presenta una arquitectura de baja a mediana altura, con diversas expresiones y escrituras arquitectónicas derivadas de las distintas influencias europeas que conoció nuestra ciudad durante el siglo XIX y las primeras décadas del actual. Si bien este sector ha sufrido un fuerte deterioro, representa, sin embargo, uno de los lugares donde se reconoce la presencia de un patrimonio urbano y arquitectónico de valor, tanto para la propia comuna como para la ciudad, máxime si se tiene en consideración que al igual que algunas otras ciudades del continente, las expresiones de este tipo constituyen de hecho el mayor contingente en términos patrimoniales, resultando escasas las edificaciones de períodos anteriores, sean éstas coloniales o prehispánicas. En el caso específico de Santiago, solo se conservan algu-

nas edificaciones coloniales de carácter religioso o civil, en una ciudad, recordemos, que fue fundada por los españoles partiendo por el trazado de sus calles y plazas.

El reconocimiento de lo anterior ha conducido a un proceso de reflexión, que se ha traducido para este sector de la comuna en la formulación de una propuesta de modificación de las normas de edificación y de usos de suelo, a fin de resguardar aquellos inmuebles de valor patrimonial y permitir la ejecución de nuevos proyectos de una escala y un diseño más acordes con el entorno, admitiendo dinámicas de renovación urbana más radicales en aquellas áreas que no cuentan con inmuebles de mayor valor y que presentan además un claro deterioro.

Cabe destacar que este estudio ha sido desarrollado por la Dirección de Obras Municipales junto con la colaboración del Taller Parisino de Urbanismo, en el marco del acuerdo de Amistad y Cooperación suscrito en enero de 1997 entre el Municipio de Santiago y la Ciudad de París, con lo cual se ha enriquecido el proceso de reflexión, al incorporarse a esta temática aquellos aspectos derivados de la experiencia parisina que resultan pertinentes en nuestro contexto.

A la dimensión patrimonial, podemos añadir aquí otra área problemática de este proceso de renovación urbana, provocada por el Plan de Repoblamiento. Nos referimos a la dimensión social. En efecto, el desarrollo inmobiliario ha generado un fuerte impacto en el valor del suelo, el cual ha tenido un rápido incremento en muy pocos años. Este hecho ha permitido que la oferta de terrenos se incremente, al activarse el mercado del suelo, incentivando a los propietarios de los terrenos a ven-

der sus propiedades para fines inmobiliarios, pero al mismo tiempo ha significado, en muchos casos, el traslado por estas mismas causas de aquella población de bajos ingresos. Por otra parte, la llegada de nuevos residentes de ingresos medios ha provocado un proceso de transformación progresiva de la composición social global del área, lo que conlleva, por una parte, demandas al Municipio por nuevos servicios o equipamientos, fenómeno aún incipiente, así como también el surgimiento de nuevos servicios, comercios o equipamientos privados que buscan responder a los requerimientos de la nueva población residente. Adicionalmente, la recalificación y revalorización del área ha permitido la aparición de proyectos privados de rehabilitación o de intervención de inmuebles existentes, para su transformación en *lofts*, los que atraen básicamente a una población más joven, en general profesionales o estudiantes universitarios con un mayor poder adquisitivo, generándose en este sentido una mayor diversidad o heterogeneidad social, que es una de las metas planteadas para el área. El punto, sin embargo, es cómo conciliar estas dinámicas en el sentido de conservar tal heterogeneidad en el tiempo. La conciencia de esta situación llevó al Municipio a desarrollar, en terrenos que le pertenecían, un proyecto inmobiliario orientado a aquella población residente de menores ingresos y a fomentar las acciones de mejoramiento de *cités* y pasajes para retener dicha población en el mismo barrio. Sin embargo, es indudable que se trata de una evolución compleja, cuya gestión es también difícil, siendo éste uno de los desafíos del futuro, a lo cual se agrega el hecho que muchos de los nuevos edificios de vivienda, orientados a segmentos de ingresos medios, necesitan también costos de administración y de mantención, que en el futuro pueden derivar en situacio-

nes de deterioro por las capacidades económicas de sus residentes, sobre quienes recae el pago de los gastos comunes.

Respondiendo a los lineamientos estratégicos de desarrollo de la comuna, establecidos a partir de un proceso inicial de fuerte participación ciudadana y refrendados en 1999 a través de una segunda instancia de participación, la II Convención de Santiago, el Municipio ha diseñado y puesto en marcha un conjunto de iniciativas que apuntan a asegurar y consolidar su papel de centro urbano, revalorizando la comuna de Santiago como un área central que presenta una serie de ventajas para las distintas actividades y funciones que le son propias, entre las cuales la función residencial es una de las más significativas.

Esta revalorización ha permitido captar crecientes flujos de inversión privada que se han traducido en un fuerte desarrollo inmobiliario.

El propio éxito de estas iniciativas ha llevado a revisar las condiciones imperantes para edificar, de modo que se resguarden aquellos inmuebles de valor patrimonial que constituyen uno de los atributos más destacables del ámbito construido. La revalorización del patrimonio ha sido también un elemento que ha comenzado a asociarse con la calidad de vida residencial y con la dimensión ambiental; reconociéndose que una ciudad que se proyecta al futuro requiere, junto con modernizarse y ser socialmente equitativa, un resguardo de aquellos elementos morfológicos que le otorgan continuidad en el tiempo, que la identifican como algo específico, que potencia la identidad en usuarios y residentes, el arraigo y el afecto por su barrio, por su comuna y por su ciudad.