

**Financiamiento de los
centros históricos de
América Latina y El Caribe**

Financiamiento de los centros históricos de América Latina y El Caribe

Fernando Carrión M., editor



© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Lincoln Institute of Land Policy
113 Brattle Street
Cambridge, MA 02138-3400
Telf. 617/661-3016 or 800/LAND-USE (800/526-3873)
Fax: 617/661-7235 or 800/LAND-944 (800/526-3944)
Email: help@lincolninst.edu
<http://www.lincolninst.edu/>

ISBN: 978-9978-67-127-6
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2007
1ª. edición: marzo, 2007

Índice

Presentación	7
Introducción	
El financiamiento de la centralidad urbana: el inicio de un debate necesario	9
<i>Fernando Carrión</i>	
EL FINANCIAMIENTO DE LA CENTRALIDAD URBANA EN AMÉRICA LATINA	
Dime quién financia el centro histórico y te diré qué centro histórico es	25
<i>Fernando Carrión</i>	
Agenda urbana y financiamiento de centros y centralidades en América Latina y el Caribe: una relación deficitaria	59
<i>Ricardo Jordán y H. Maximiliano Carbonetti</i>	
El financiamiento de la revitalización urbana en América Latina: una revisión de la teoría y la práctica post 1980	77
<i>Silvio Mendes Zancheti</i>	
ESTUDIOS DE CASO SOBRE FINANCIAMIENTO DE LAS CENTRALIDADES URBANAS	
Análisis y evaluación de dos modelos para el financiamiento del centro histórico de la ciudad de México	113
<i>Manuel Perló Cohen, Juliette Bonnafé</i>	

Reflexiones sobre las políticas de recuperación del centro (y del centro histórico) de Bogotá	151
<i>Samuel Jaramillo</i>	
Financiamiento de centros históricos: el caso del Centro Histórico de Quito	203
<i>Pablo Samaniego Ponce</i>	
Estrategias para el desarrollo de viejas y nuevas centralidades urbanas en Santiago de Chile	245
<i>Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ximena Salas</i>	
El casco histórico de Buenos Aires. Fuentes de financiamiento, programas y proyectos de intervención patrimonial	287
<i>Raúl Fernández Wagner</i>	
El financiamiento de la revitalización de los centros históricos de Olinda y Recife: 1979 – 2005	349
<i>Sílvio Mendes Zancheti</i>	
REFLEXIONES SOBRE CENTRALIDADES	
Breves trazos sobre el financiamiento del centro histórico de Montevideo	381
<i>Salvador Schelotto</i>	
Mecanismos financieros aplicados en la rehabilitación del centro histórico de La Habana	391
<i>Patricia Rodríguez</i>	
El Programa de rehabilitación del centro histórico de Quito	403
<i>Edmundo Arregui</i>	
El centro histórico de Cartagena de Indias	413
<i>Aracelli Morales</i>	

Estrategias para el desarrollo de viejas y nuevas centralidades urbanas en Santiago de Chile*

Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ximena Salas**

Presentación

Las estrategias de desarrollo y los recursos disponibles para recuperar o fortalecer las viejas y las nuevas centralidades en la ciudad de Santiago de Chile están ligadas a dos características de esta ciudad.

La primera se refiere a que Santiago, en comparación con otras ciudades latinoamericanas, no se destaca por tener un centro antiguo. La ciudad fue fundada el 12 de febrero de 1541. Su primera planta, trazada con forma de damero, comprendía ciento veintiséis manzanas; en el centro de la ciudad estaba ubicada la plaza mayor y, en su entorno, una capilla, bodegas y casas. A lo largo de su historia, el casco fundacional fue varias veces destruido y devastado por terremotos e incendios, como también por levantamientos de indígenas contra la ocupación española, durante el periodo de la Conquista. Santiago no fue sede de un virreinato, ni su territorio tuvo la riqueza de otras capitanías generales, por lo cual no se construyeron grandes obras de arquitectura durante el periodo colonial.

En un artículo en el cual Paquette (2004: 1-2) revisa los programas de revitalización del centro de Santiago, destaca esta característica de la ciudad: “Santiago no tiene la reputación de poseer un centro antiguo de cali-

* Agradecemos a Fernando Carrión por sus comentarios a la primera versión de este artículo, y a Paulina Matta por los realizados a la versión final.

** SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación
Santiago de Chile, abril de 2006

dad”; y es aún más precisa cuando agrega que Santiago “ni siquiera tiene un centro antiguo”.¹ Como se observa en la Carta N° 1, la mayoría de los monumentos históricos del centro de Santiago fueron construidos entre mediados del siglo XVIII e inicios del XX, lo que en la vida de las ciudades es un tiempo corto.

El hecho de que Santiago no posea un centro antiguo, no quiere decir —de ninguna manera— que no posea un patrimonio urbano, un patrimonio histórico, o que su centro no posea un valor simbólico, ni menos aún que no haya sido o no sea objeto de procesos de revitalización.²

El centro de la ciudad posee algunos lugares y edificios con valor por su relación con algún suceso o personaje histórico, como se indica en algunos documentos del Estado chileno. O, como se define en el Sitio Internacional sobre la Revitalización de Centros Históricos de Ciudades de América Latina (SIRCHAL), el centro de Santiago posee objetos —edificios, monumentos— que son parte constitutiva de un conjunto complejo y que poseen un valor simbólico, el cual se define por prácticas sociales que se modifican permanentemente.³

La segunda característica de la ciudad de Santiago que queremos destacar —y con respecto a la cual no nos extenderemos en esta presentación, pero sí en el cuerpo del artículo— es la existencia de nuevas centralidades que compiten con el viejo centro en lo relacionado con sus funciones comerciales, de servicios y simbólicas.

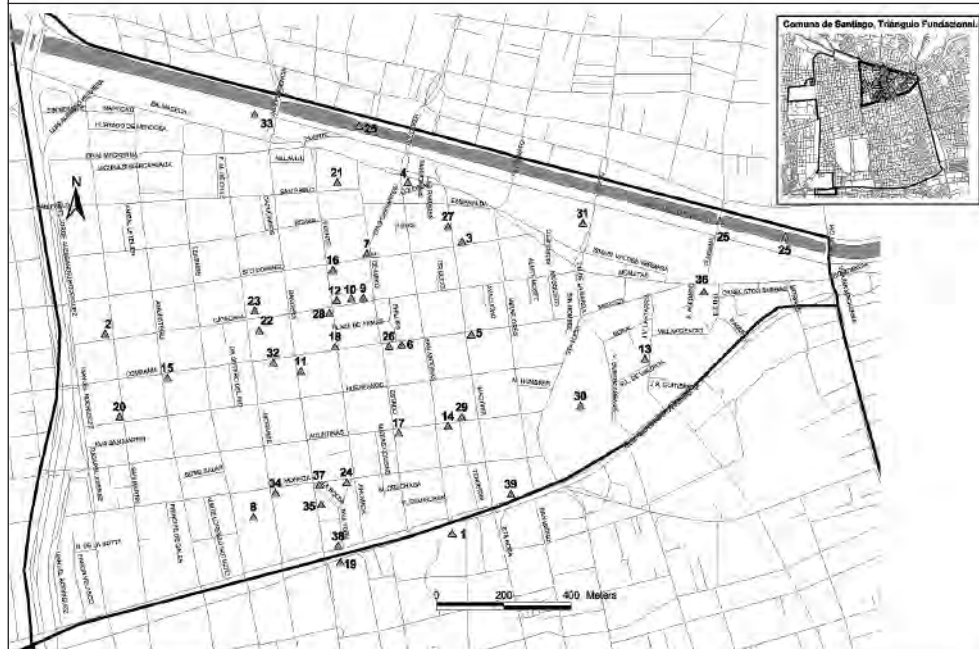
Estas particularidades de Santiago nos han llevado a hacer una presentación no sólo de las estrategias de desarrollo del centro viejo, sino también de las aplicadas a las nuevas centralidades que han surgido en los últimos años.

1 Las traducciones del francés del texto de Paquette son nuestras.

2 Según Paquette (2004:1) el centro de Santiago es “...sin duda alguna, uno de los lugares, en el curso de los años noventa, en donde las autoridades locales han conducido con la mayor constancia, eficacia y éxito una política de recuperación de un sector central degradado.”

3 Véase SIRCHAL, en la sección “Glosario”, la definición de “patrimonio histórico”, en: <http://www.archi.fr/SIRCHAL/glossair/glosdefe.htm#P>. Consultado en marzo de 2006.

Carta 1
Ubicación y antigüedad de los monumentos históricos
del centro viejo



N	Nombre	Año
1	Iglesia de San Francisco	1618
2	Iglesia de Santa Ana	1635
3	Casa de los Velasco	1730
4	Posada del Corredor	1750
5	Iglesia de la Merced	1760
6	Museo de Santiago	1770
7	Iglesia de Santo Domingo	1781
8	Palacio de la Moneda	1784
9	Municipalidad de Santiago	1790
10	Museo Histórico Nacional	1807
11	Museo de Arte Precolombino	1845
12	Correo Central	1846
13	Iglesia de la Veracruz	1857
14	Teatro Municipal de Santiago	1857

N	Nombre	Año
15	Palacio de la Alhambra	1862
16	Cuartel General de Bomberos	1863
17	Iglesia de San Agustín	1863
18	Palacio Arzobispal	1870
19	Universidad de Chile	1872
20	Palacio Pereira	1872
21	Mercado Central	1872
22	Ministerio de RR.EE.	1876
23	Academia Diplomática	1888
24	Iglesia de las Agustinas	1888
25	Puente ex-Pío Nono	1889
25	Puente 21 de Mayo	1889
25	Puente Purísima	1889
26	Edificio Comercial Edwards	1892

N	Nombre	Año
27	Iglesia de San Pedro	1896
28	Catedral y Capilla del Sagrario	1899
29	Casas frente al Teatro Municipal	1901
30	Cerro Santa Lucía	1902
31	Museo Nacional de Bellas Artes	1910
32	Tribunales de Justicia	1912
33	Estación Mapocho	1912
34	Intendencia de Santiago	1916
35	Bolsa de Comercio	1917
36	Palacio Bruna	1921
37	Edificio Mundial	1923
38	Club de la Unión	1925
39	Biblioteca y archivo Nacional	1927

Fuentes: Elaboración propia a partir de la Base Cartográfica del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), 1999; y la Base de Datos de Monumentos del Centro Internacional para la Conservación del Patrimonio Arquitectónico Latinoamericano (CONPAL, Chile), 1999.

Introducción: los centros de las ciudades

(...) todas las ciudades son concéntricas; sin embargo, en concordancia con el mismo movimiento metafísico occidental, por el cual cada centro es el lugar de la verdad, el centro de nuestras ciudades está siempre *lleno*: un sitio marcado, es ahí donde los valores de la civilización están recolectados y condensados: la espiritualidad (iglesias), poder (oficinas), dinero (bancos), mercancía (grandes almacenes), lenguaje (ágoras: cafés y paseos): ir al *downtown* o ir al centro de la ciudad es ir al encuentro de la “verdad” social, para participar en la orgullosa plenitud de la “realidad”.

Barthes, ‘Center-City, Empty Center’ and ‘No Address’, p. 195

Como señala Carrión (2000: 185-186) hasta hace unos pocos años la centralidad de las ciudades en América Latina era única e indiscutida, y correspondía a los centros históricos tradicionales. Estos centros habían sido constituidos y construidos a partir de iniciativas estatales o públicas. La plaza mayor o plaza de armas, con su espacio abierto rodeado de los edificios donde —en la mayoría de las ciudades— se localizaban los poderes políticos y religiosos, era la expresión material de esta centralidad. Sin embargo, en años recientes han surgido otras centralidades con menor intervención pública y mayor injerencia privada, cuya historia debe ser registrada.

Las actividades en las ciudades cambian, las funciones se modifican; el uso de los lugares se transforma, las ciudades se fragmentan; las políticas neoliberales desregularizan el uso de suelo, las ciudades tienden a la homogeneización; aparecen guetos urbanos y ya no hay letreros que señalen que “el aire de la ciudad nos hace libres”.

Los centros históricos son abandonados y se disipa su carácter cívico (Carrión, 2000:186), desaparece su condición de espacio público, su uso social. Es decir, dejan de ser espacios donde podamos ejercer nuestros derechos sociales y políticos, socializar, producir y aprender a ser tolerantes; espacios que podamos utilizar como mecanismos de redistribución productiva y simbólica, de integración social (Borja 1998: s/p).

En este punto surgen varias preguntas. Una de ellas se refiere a si es inevitable que ocurra lo señalado en el párrafo anterior. Tal vez los proble-

mas sean otros y radiquen en que, por una parte, quizá anhelamos (tal vez erradamente) que las ciudades que conocemos y habitamos permanezcan inmutables con el paso de los años; y, por otro, que muy pocas políticas de ciudad reconocen y actúan sobre estos cambios, y menos aún se adelantaron a ellos. En esa línea, otra pregunta es cómo se avanza hacia una ciudad con varias centralidades históricas, reconociendo —como es inevitable hacer— que las ciudades cambian y se modifican bajo una nueva organización social, “que unos llaman la postmodernidad, otros la globalización y otros, simplemente, la cultura tardo-capitalista o neoliberal.” (Remedi, 2000: s/p).

Por supuesto, no todos los cambios son óptimos y así lo han demostrado en Santiago las políticas neoliberales, mediante las cuales se ha fomentado la segmentación socio-espacial de la ciudad. Los resultados de estas políticas son observados por Remedi (2000: s/p), cuando señala su preocupación acerca de la fractura radial de la ciudad, que se manifiesta en la aparición de varias Santiago autónomas y desarticuladas, aunque enlazadas por relaciones capitalistas de producción; en la segmentación y el encasillamiento de las diferentes clases sociales, lo que se manifiesta en una ocupación desigual del territorio; en la fortificación de las zonas donde se contactan los diferentes grupos; y en las prácticas de homogeneización de barrios mediante mecanismos como la erradicación.

Para profundizar en el planteamiento de Remedi, se debe partir por reconocer que las ciudades se modifican. Después de todo, la experiencia de la modernidad es la de una unidad paradójica, la unión de la desunión, donde las cosas y las experiencias se disgregan y el “centro no las sostiene”. (Berman, 1988: 83).

Si se reflexiona acerca de las ciudades como proyectos sin mutaciones, éstas comienzan a ser percibidas y valoradas desde una perspectiva museística. Si se piensa en las ciudades desde una lógica de mercado, asistimos al surgimiento de proyectos para revitalizar áreas urbanas que se estructuran en torno a la construcción de un *mall*, un club o un restaurante con derecho reservado de admisión. En estos espacios privados difícilmente podremos, como señala Borja (1998: 7-8), crear, fortalecer y gestionar un espacio donde ejercer ciudadanía desde una práctica social continua y asociada a un territorio (material, de acuerdo con este autor).

En esa línea, se hace necesario promover políticas urbanas cuya preocupación sea cómo generar espacios públicos ciudadanos, no guetos urbanos. En el caso de Santiago, una ciudad socioeconómicamente segregada, donde se produce una casi nula interacción entre personas que pertenecen a estratos sociales diferentes, no se puede tender a la creación de espacios privados, con policía privada, con negocio privado, con normas privadas (Rodríguez, 2000: 175).

La tarea es, entonces, diseñar e implementar políticas de ciudad que reconozcan los cambios en las ciudades, que revitalicen los viejos centros; y que reconozcan el surgimiento de nuevas centralidades, de nuevos espacios públicos. De esta manera, avanzar en un proyecto de ciudad articulada, integradora, una ciudad donde se fortifique el contacto entre distintos sectores, se fomente la convivencia, la tolerancia, el respeto al otro; una ciudad donde se permita la práctica de la democracia, la igualdad social, la libertad. Es decir, construir una ciudad agitada, pero viva, democrática y justa.

¿Recuperación patrimonial o revitalización de los centros?

Cuando se habla de políticas urbanas para la recuperación de los centros de las ciudades —especialmente de los centros históricos— y la creación o el fortalecimiento del espacio público, es necesario distinguir entre recuperar patrimonialmente algunas áreas de la ciudad o revitalizarlas.

Estos dos conceptos son diferentes e indican intereses y acciones distintas. Por *recuperación* comprenderemos el rescate o restauración de edificios o espacios; y por *revitalización*, un conjunto de operaciones y actividades cuyo fin sea activar las relaciones sociales, culturales, económicas y políticas, de algún sector de la ciudad.

Nosotros nos inclinamos por los procesos de revitalización. Revitalizar implica crear y activar relaciones, lugares, infraestructura, que acojan a las personas, a ciudadanos y ciudadanas.

Al contrario, con la recuperación se puede tender a la museificación o monumentalización, mediante la cual se intenta devolver su carácter original a un edificio o un lugar. En ese sentido, conviene recordar lo que indica Baudrillard (1969: 85-86), acerca de que el tiempo de los

objetos antiguos, los objetos mitológicos, es el perfecto. El objeto antiguo aparece como mito de origen, mediante el cual se pretende entregarnos una identidad sólida; pero las identidades no son construcciones sólidas, las identidades se construyen, son construcciones relacionales. Las identidades se ficcionan, no hay una identidad única, aunque no todas sean posibles. En ese sentido, la recuperación de objetos —edificios— antiguos en los centros instala las preguntas de quiénes son o serán sus usuarios y de cómo los imaginamos: ¿ciudadanos, habitantes, turistas o consumidores?

El modelo turístico cultural tiende a hacer desaparecer de los centros históricos funciones como la residencial, administrativa, institucional, educacional, etc. (Fontanari, 2000: 22). Este vaciamiento ni siquiera es compensado por el movimiento de trabajadores que provocan las actividades de restauración y conservación del centro de la ciudad, pues ellas reclutan a grupos de bajos ingresos y con empleos precarios desde la periferia, los que, una vez finalizada sus tareas, retornan a los márgenes de la ciudad. Un ejemplo de ello es la ciudad de Barcelona, o lo que se ha dado en llamar “el modelo Barcelona”, que en muchos casos continúa siendo el *benchmark* del urbanismo latinoamericano, mientras que en la propia Barcelona se critica fuertemente los resultados de dicho modelo. Como señala críticamente Panagruel (2004), cuando se plantea la recuperación de un centro como un lugar histórico y cultural, también se busca vender un modelo de ciudad distinto al neoliberal; pero en esta intención, aparentemente más solidaria, más tolerante, más justa y que reconoce la multiculturalidad, se deja de considerar que se está siguiendo “la misma lógica de mercantilización y competencia, sólo que bajo otro nombre y con un mayor protagonismo del sector público” (Panagruel, 2004: 2).

Con el modelo de recuperación aparece un número importante de nuevos protagonistas de los centros históricos: los profesionales —directores de museos, de fundaciones, entre otros— y, junto con ellos, y en un número que los excede largamente, también trabajadores con empleos precarios, como meseros y meseras, guías, obreros, entre otros. Los usuarios de estos centros son turistas o ciudadanos consumidores.

En el caso de Santiago es habitual que se señale que “al centro no va nadie”; pero con esto se deja de lado el gran número de personas de sectores medios o populares que sí es usuario del centro por diferentes moti-

vos: comerciales, financieros, recreativos, etc. Por ejemplo, los fines de semana se observa una gran confluencia de personas en la Plaza de Armas o en las calles aledañas, también en aquellas transformadas en peatonales, descansando, conversando, paseando, simplemente *estando*. Ellos sí son usuarios del centro.

El centro de Santiago mantiene una dinámica fuerte con relación a la edificación de usos no residenciales, de personas que acuden diariamente a sus trabajos, trámites o distintos quehaceres, y de nuevos residentes. El casco fundacional de Santiago es ocupado y utilizado por personas de diferentes estratos socioeconómicos: es un punto de encuentro polifuncional y polisocial. Esa heterogeneidad es un valor que debe ser reforzado.

Lo anterior nos conduce a un punto central, y es que comprendemos la pregunta por los centros históricos como una por la construcción de espacio público, aquel espacio que se construye mediante la práctica ciudadana; en este caso, hablamos de lo público con base territorial. Quizá, en el caso de Santiago, sea más pertinente hablar desde la perspectiva de quiénes se busca que sean —o efectivamente son— los usuarios de los viejos y los nuevos centros; y, de esta manera, preguntarnos si los centros tradicionales se debieran revitalizar o recuperar patrimonialmente, y cómo se expresa ello en el territorio, en la construcción de espacio público.

Santiago, ¿hacia una ciudad con varias centralidades?

Santiago ha experimentado fuertes transformaciones. Hoy no es posible hablar de un sólo centro; existen nuevas centralidades que, en determinados aspectos, compiten fuertemente con el centro tradicional. Hemos identificado tres tipos en la ciudad: el viejo centro tradicional, centros con funciones comerciales y centros de servicios.

En primer lugar, consideraremos la centralidad tradicional: el centro viejo de Santiago. Ésta es una zona de la ciudad que hasta el censo de 1940 presentó una tendencia dinámica de crecimiento, pero que en los últimos cincuenta años ha perdido constantemente población y, más recientemente, también ha perdido funciones comerciales y financieras. Desde 1990 en adelante, distintos actores gubernamentales, municipales, empresas inmobiliarias y vecinos, han impulsado diversas iniciativas en

esta zona para evitar, con cierto éxito, su declinación. El objetivo de algunas de ellas no ha sido tanto la recuperación de edificios o conjuntos de valor patrimonial —escasos o inexistentes—, sino más bien la revitalización de esta parte de la ciudad. Tales experiencias han provocado que el tema de la recuperación de las áreas centrales de las ciudades del país gane terreno en la agenda urbana nacional; lo que se ha expresado tanto en el interés y las acciones emprendidas por los municipios involucrados directamente, como en iniciativas legales y de apoyo técnico impulsadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Todo esto ha llevado a la conformación de un conjunto de instrumentos vinculados a proyectos urbanos a los que pueden recurrir las entidades públicas, las empresas y las organizaciones comunitarias.

Por otra parte, tenemos en Santiago las nuevas centralidades con funciones comerciales, generadas a partir de la construcción de dos *malls*, a mediados de los años ochenta, en la comuna de La Florida, en la zona sur de la ciudad. Estos *malls* están localizados donde han coincidido grandes inversiones en infraestructura urbana, públicas y concesionadas —metro y autopistas— lo que ha aumentado la accesibilidad y potenciado el desarrollo del área. Ésta es una centralidad que fue creada por la iniciativa privada y la municipalidad de dicha comuna, y que en pocos años se ha convertido en el subcentro emergente más importante de la ciudad. En torno a él ocurre, además, una intensa actividad inmobiliaria.

Y, en tercer lugar, están las centralidades de servicios. Un ejemplo de ellas es la llamada Ciudad Empresarial, en la comuna de Huechuraba, en el norte de Santiago. Esta Ciudad es un parque temático para empresas vinculadas al desarrollo tecnológico; está situada en terrenos —hasta hace muy poco eriazos— cercanos al centro tradicional de Santiago y de las comunas de altos ingresos. A estas ventajas se suma el que, con la nueva estructura de autopistas construidas recientemente en el Área Metropolitana, ha adquirido una gran accesibilidad.

En el Cuadro 1 presentamos algunas de las características físicas y demográficas de estas áreas, para dar una idea de la magnitud de cada caso.

Cuadro 1. Superficies, población y densidades de los centros estudiados 1992 y 2002						
	Superficie (ha)	Población 1992	Población 2002	% variación	Densidad (hab/ha) 1992	Densidad (hab/ha) 2002
Centro histórico*	237	18.323	16.887	-7,84	77,3	71,3
Centro La Florida**	550	34.537	35.465	2,69	62,8	64,5
Ciudad Empresarial***	75	425	1.612	279,29	5,7	21,5

Fuentes: *Corporación de Desarrollo de Santiago (CORDESAN), 2003.
 Municipalidad de La Florida, 2005. *Base cartográfica del MINVU, 1999.

La revisión de estos tres tipos de centros urbanos permite hacer visible que en las sociedades de la modernidad tardía, el concepto de centralidad cambia y deja de estar estrechamente relacionado a los lugares antiguos. Paradójicamente, la centralidad tradicional se “descentra”, se produce un fenómeno de desanclaje de los antiguos centros. Citando a Carrión (2000), “la centralidad se ve reemplazada por flujos, movimientos e información”.

Si bien lo anterior puede ser leído como una de las características de las ciudades latinoamericanas —y, entre ellas, Santiago— también debe ser interpretado como una de las manifestaciones de lo que señala Borja (2005: 15-16): al mismo tiempo que las ciudades se globalizan y tienden a la homogeneización, su morfología se vuelve más compleja y, con ello, también su gobierno. Esto obedece, entre otras razones, a la multidimensionalidad que adquiere el territorio, a las dinámicas privadas de uso de suelo, a la complejidad que adquieren las sociedades urbanas, a la fragmentación del territorio y los poderes locales, y a la aparición de nuevas marginalidades y periferias.

Estrategias de desarrollo y financiamiento

La morfología urbana —social y física— de Santiago ha cambiado en los últimos treinta años, producto de políticas de desregulación en diversos sectores de la economía del país, de una planificación urbana orientada al

mercado⁴; y de un continuado, pero desigual, crecimiento económico que transforma los patrones de vida y consumo de algunos sectores de la sociedad chilena. De Mattos (2002b: 5) observa estas modificaciones cuando señala que:

(...) bajo el vertiginoso incremento de la utilización del automóvil, del transporte automotor y de la difusión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, se observa una sustantiva reducción de la gravitación de la distancia en la movilidad de las personas y de las empresas, lo cual estimula su localización más alejada de los centros tradicionales.

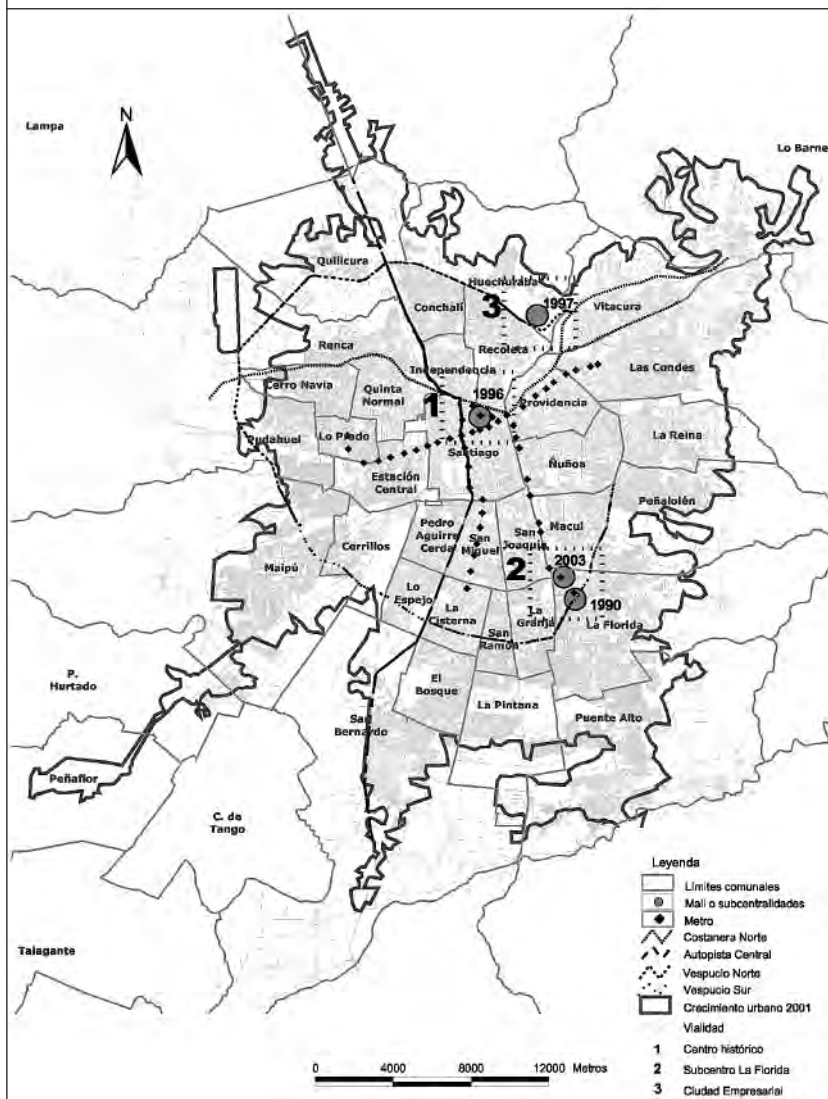
Este es el mundo de las autopistas, materiales o inmateriales, que algunos presentan como el “único mundo moderno posible” (Berman, 1988: 329). Oponerse a ello, supondría también hacerlo contra la modernidad misma. En este contexto —como indicábamos— si antes Santiago se caracterizaba por ser un área urbana compacta y articulada en torno a un único centro, el centro fundacional ahora es un área urbana extendida, en la cual han surgido nuevas centralidades que se construyen desde iniciativas privadas y en espacios cerrados.

La mayor o menor facilidad de accesibilidad relativa es una de las razones que pueden explicar la aparición y localización de los nuevos nodos que articulan el territorio de la ciudad. Esta accesibilidad se ha visto reforzada con la reciente construcción de un sistema de autopistas urbanas con telepeaje, que han modificado los tiempos de viaje al interior de la ciudad, de los traslados a la periferia y, también, hacia lugares situados fuera del centro tradicional.

Examinaremos los casos de La Florida y de Huechuraba porque son dos buenos ejemplos de este tipo de nuevas centralidades. En el caso de La Florida se trata de grandes superficies comerciales cerradas y en Ciudad Empresarial, de un área donde se ofrecen servicios empresariales aprovechando subsidios estatales en el campo tecnológico.

4 Al decir de De Mattos (2002a: 10): Al reducirse las intervenciones e inversiones públicas bajo el imperio de un estado subsidiario, “...la maximización de la plusvalía urbana se consolidó como el principal criterio urbanístico.”

Carta 2 Localización de los tres casos de estudio



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Base Cartográfica del MINVU, 1999.

Cuadro 2				
Tres estrategias de desarrollo de centralidades en Santiago				
	Objetivo	Iniciativa	Instrumento	Recursos
Santiago Centro	Revertir tendencia de despoblamiento y así evitar la pérdida de valores urbanos del viejo centro de la ciudad.	Iniciativa pública: el Municipio de Santiago.	La Corporación de Desarrollo de Santiago.	Recursos públicos directos para reactivar áreas centrales.
La Florida	Aprovechar las ventajas comparativas de un subcentro emergente.	Iniciativa de empresas comerciales privadas, con apoyo municipal, e infraestructura pública.	Empresas comerciales y la Municipalidad.	Recursos privados en construcción de infraestructura comercial. Recursos públicos generales de desarrollo urbano, y de transporte.
Ciudad Empresarial	Aumentar las funciones de servicios de mayor categoría aprovechando la accesibilidad proporcionada por las nuevas obras de infraestructura.	Iniciativa de empresa inmobiliaria.	Empresa inmobiliaria.	Recursos públicos indirectos. Recursos privados.
Recursos privados. Fuente: Elaboración propia.				

Estas centralidades compiten en algunos aspectos con el centro tradicional, no sólo en lo relacionado con las actividades y funciones de comercio y servicio, sino también en lo relacionado con el valor simbólico. Es el caso de Ciudad Empresarial, que es concebida como una centralidad inserta en el proceso “globalizador” que vive el país.

En las tres áreas en estudio se observan diferentes estrategias de desarrollo urbano. En Santiago centro, la Municipalidad de Santiago ha impulsado un programa de repoblamiento para revertir el deterioro y el abandono; en La Florida, las empresas comerciales han apostado a la creación de una nueva centralidad; y en Ciudad Empresarial, fue una inmobiliaria la que generó ese enclave como un área de servicios.

Para identificar las estrategias de desarrollo aplicadas en los tres casos seleccionados, indicaremos los tipos de recursos públicos disponibles que hemos identificado; luego revisaremos con mayor detenimiento cómo se accede a dichos recursos; y, finalmente, presentaremos una tipificación de los casos de acuerdo con las estrategias seguidas por los actores más relevantes en cada caso.

En el Cuadro 2, de la página 247, sintetizamos algunos aspectos que permiten visualizar las características y diferencias de los tres casos seleccionados en materia de su desarrollo como centros urbanos.

En cuanto al financiamiento –el aspecto quizá más complejo en el desarrollo de las centralidades urbanas–, la revisión de las políticas sobre el tema en Chile permite identificar tres tipos de fuentes de recursos públicos para el financiamiento de creación o reactivación de áreas centrales urbanas:

- Recursos públicos directos, que tienen por objetivo explícito el financiamiento de acciones que fortalezcan áreas centrales o que se aplican de manera directa en obras o lugares que son definidos como patrimonio urbano.
- Recursos públicos indirectos, que no necesariamente están orientados a fortalecer centralidades, pero a los cuales las autoridades o los gestores inmobiliarios pueden recurrir para realizar sus proyectos. En el caso de Ciudad Empresarial, los gestores han recurrido a fondos disponibles y beneficios tributarios para el desarrollo tecnológico.

- Recursos públicos generales de desarrollo urbano, que están orientados a mejorar la capacidad de gestión urbana. Nos referimos particularmente a los que provienen de lo que el MINVU ha denominado “Reforma urbana”. Esta Reforma ha consistido en establecer un conjunto de modificaciones legales que tienen por finalidad “introducir mejoras en la gestión de nuestras ciudades, transfiriendo crecientes capacidades de acción urbana”.⁵

Recursos públicos directos

Las actividades de fortalecimiento o recuperación del patrimonio urbano se rigen por dos instrumentos normativos distintos: la Ley N° 17.288 de Monumentos Nacionales y la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGCU), que en su artículo 60 define la declaración de los Inmuebles (ICH) y Zonas de Conservación Histórica (ZCH). La aplicación de ambas leyes debe ser coordinada y de manera complementaria, a fin de proteger y gestionar el patrimonio urbano.

Con respecto a los cuerpos normativos que hacen referencia a este tipo de aplicación en específico, se encuentran:

- Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.
- Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- Decreto Supremo N° 44, sobre el Subsidio de rehabilitación patrimonial.
- Resolución Exenta N° 680, Programa concursable de obras de espacios públicos.
- Decreto Supremo N° 245, sobre Programa concursable de espacios públicos.

Las acciones de intervención se realizan a través del Programa de Recuperación del Patrimonio Urbano, el que se instauró en el año 2001,

5 En Ministerio de Vivienda y Urbanismo, “Reforma urbana”, sitio web del Ministerio, en: <http://www.reformaurbana.cl>. Consultado en febrero de 2006.

como parte de la “Nueva Política Urbana y Habitacional” del MINVU. En este Programa se declara como objetivo principal: construir ciudades con menores índices de contaminación, más seguras y con identidad cultural; y se busca crear las condiciones para generar un desarrollo integral y equilibrado del territorio mediante la densificación de las ciudades, como una alternativa a su crecimiento en extensión.

A la luz de lo anterior, el MINVU destaca la importancia que asigna tanto a la renovación urbana como a la rehabilitación patrimonial; señala que el objetivo de ambas es recuperar áreas centrales o pericentrales de los centros urbanos que ya estén dotadas de infraestructura y equipamiento, para transformarlas y permitir su uso por parte de la comunidad. Al respecto se debe tomar en cuenta que el MINVU hace un uso del término patrimonio en un sentido extenso cuando señala, en su página web “Patrimonio urbano” que:

existen alrededor de 377 millones de metros cuadrados construidos de viviendas en el país. El cincuenta y ocho por ciento tiene más de treinta años de antigüedad. Estas últimas representan un valor de unos cincuenta mil millones de dólares. Estas cifras nos señalan la urgencia de actuar para evitar la obsolescencia funcional que acompaña a la obsolescencia física que comienza a los treinta años de antigüedad de un inmueble⁶.

Esta definición extensa del término patrimonio es importante para la adopción de políticas de ciudad. En un contexto en el que el suelo urbano disponible es escaso y limitado, evitar la obsolescencia de las áreas construidas es un criterio de acción que permite dar respuesta a diferentes demandas de la comunidad en lo relacionado con vivienda, equipamiento y espacios públicos.

También se debe mencionar otro instrumento, el Programa de Rehabilitación de Áreas Urbanas Patrimoniales, dirigido por la Subsecretaría del MINVU e inserto en la reforma urbana. Las acciones llevadas a cabo consideran la infraestructura física, el soporte económico y la dimensión social de los habitantes del área. Sus objetivos son: promover la densificación intraurbana y condicionar el crecimiento en exten-

6 En Ministerio de Vivienda y Urbanismo, “Patrimonio urbano”, sitio web del Ministerio, en <http://www.patrimoniourbano.cl>. Consultado en enero de 2006.

sión, propiciar la realización de proyectos urbanos y arquitectónicos a partir del patrimonio existente, y crear mecanismos e incentivos para potenciar la intervención privada y la participación ciudadana.

El Programa de Rehabilitación cuenta con cuatro componentes:

- Un subsidio para la rehabilitación patrimonial destinado a la rehabilitación de inmuebles ubicados en áreas patrimoniales para generar en ellos nuevas viviendas y, además, densificar y poner en valor estas áreas. Actualmente se encuentra en desarrollo de manera piloto en Santiago y Valparaíso.
- Un fondo concursable de espacios públicos orientado a rehabilitar espacios públicos y mejorar el inmobiliario urbano, pavimentos, áreas verdes, entre otros, en aquellas áreas urbanas consolidadas que los municipios determinen que poseen valor patrimonial.
- Una red de voluntarios, “los vigías del patrimonio”, mediante la cual se busca instalar en la ciudadanía una preocupación proactiva hacia el patrimonio cultural, para que ella asuma un rol en la difusión, valoración, conservación y protección del patrimonio.
- Escuelas-taller orientadas a formar a trabajadores de la construcción en el manejo de técnicas que les permitan intervenir adecuadamente en obras de rehabilitación de inmuebles de carácter patrimonial.

Recursos públicos indirectos

Existen diferentes recursos indirectos que no están destinados específicamente a crear o reforzar centralidades, pero que se pueden utilizar con estos fines. Un ejemplo son los subsidios y ventajas tributarias destinados a estimular el desarrollo tecnológico, que Ciudad Empresarial ofrece a quienes localizan sus empresas en esa área.

Recursos públicos generales

En el marco de la reforma urbana se ha modificado un numeroso conjunto de disposiciones legales. Entre las modificaciones aprobadas desde el año 2003 en adelante se encuentran:

- Ley sobre Financiamiento Urbano Compartido.
- Modificación sobre Ley de Descentralización y participación en planes reguladores comunales.
- Modificación sobre Ley de Publicidad de Permisos de Edificación.
- Modificación sobre Ley de Proyectos Habitaciones Sociales en terrenos rurales.
- Modificación a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (incentivos al desarrollo de áreas verdes, flexibilización localización de equipamientos, mejoramiento y modificación de proyectos).

De las modificaciones legales antes señaladas, la más importante –a nuestro parecer– es la Ley N° 19.865, “Sobre financiamiento urbano compartido”, mediante la cual se otorga a los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU) y a los municipios la facultad para establecer convenios con el sector privado, a fin de que éste invierta en equipamiento comunitario, remodelaciones de espacios públicos, construcción y mantenimiento de áreas verdes, vías urbanas, infraestructura urbana y, en general, obras para el desarrollo urbano. Esta nueva Ley es un incentivo para los privados para involucrarse en proyectos para la ciudad con posibilidad de ganancia, dentro de un marco acordado.

La Ley establece que los SERVIU y municipios deben licitar los contratos y define diversas posibilidades para establecer un acuerdo con el sector privado, para que, a cambio de las obras, se pueda ofrecer:

- Los derechos a la explotación total o parcial de uno o más inmuebles u obras por un período de tiempo determinado, pudiendo percibir los beneficios de la explotación;

- El derecho al uso o goce de uno o más bienes muebles o inmuebles por un período determinado;
- La entrega en propiedad de uno o más bienes muebles o inmuebles;
- Una suma de dinero acordada.

Los tres casos de estudio

El viejo centro en la comuna de Santiago: políticas de repoblamiento

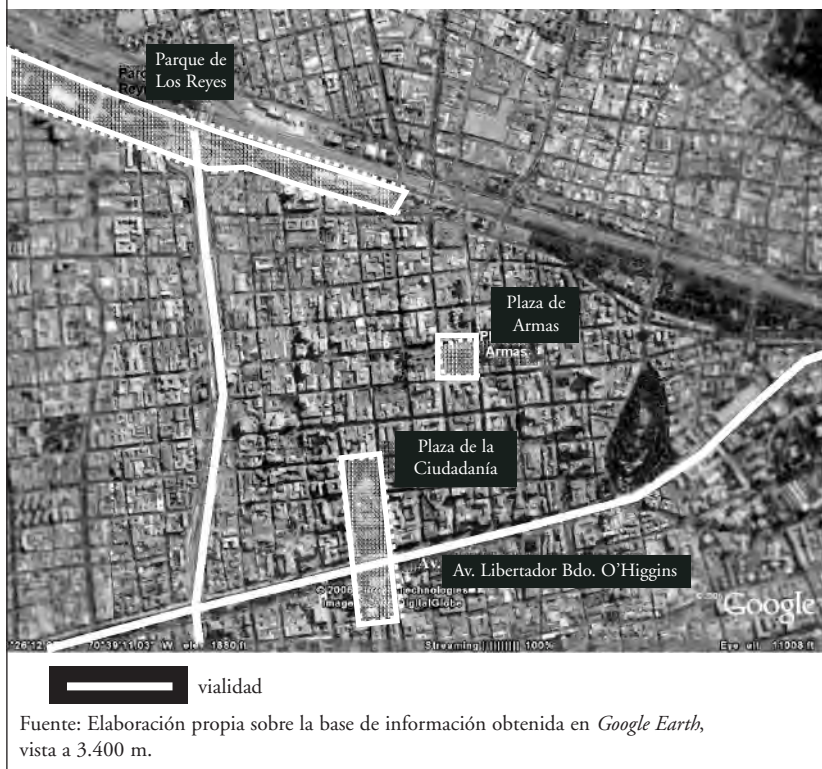
El viejo centro de la ciudad y su periferia inmediata están situados en los límites de la actual comuna de Santiago. El análisis urbano de esta comuna muestra los cambios importantes que ha experimentado en los últimos decenios, con fuertes impactos sobre su área central: pérdidas de ventajas comparativas respecto a nuevas centralidades, disminución de las funciones comerciales de mayor categoría, baja calidad o pérdida de valores urbanos, el deterioro de algunas áreas.

Por otra parte, desde mediados de los años treinta en adelante, la comuna de Santiago ha experimentado una notable disminución de la función residencial y, en consecuencia, una fuerte pérdida de población, cuya expulsión se explica por varias razones.

En primer lugar, durante el período comprendido entre fines de los años treinta y fines de los sesenta, se intensificó el carácter de esta área como centro único de la ciudad. Al comienzo de dicho período se construyó el centro cívico, en esa zona se concentraron las instituciones del gobierno central, posteriormente aumentaron las actividades comerciales y financieras; como resultado se desplazó la función residencial (Lawner, 1991). Segundo, durante el período señalado, “la ciudad jardín”⁷ se expandió hacia la cordillera y los residentes de ingresos altos y medios altos dejaron el viejo centro. Tercero, desde mediados de los años sesenta en adelante, los residentes de bajos ingresos del área central se desplazaron hacia la periferia de la ciudad, ya fuera a tomas de terrenos —en los años sesenta

7 Ciudad jardín influida por la tradición inglesa de Ebenezer Howard *Garden Cities of Tomorrow*.

Carta 3
El viejo centro



y comienzos de los años setenta— por las erradicaciones de campamentos de los años ochenta, o por la demolición de los conventillos afectados por el terremoto de 1985.

La estrategia

En pocas palabras, el objetivo que se propuso la Municipalidad a principios de los años noventa fue no perder el carácter central de la comuna. Para lograr este fin, en los últimos quince años se han seguido cuatro grandes líneas de acción:

- Repoblar la comuna de Santiago. Para esto se generó un programa de apoyo a la actividad inmobiliaria y se organizó la demanda, utilizando subsidios de renovación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo para la compra de viviendas en áreas centrales.
- Fortalecer la actividad comercial atrayendo potenciales consumidores con la oferta de espacios públicos mejores y seguros. Se construyó el Parque de los Reyes, se remodeló la Plaza de Armas y se peatonalizaron las dos calles comerciales más importantes del centro.
- Reforzar el carácter cultural del centro, para potenciar el carácter de centralidad. La vieja estación de ferrocarril se convirtió en un centro de eventos culturales, se construyó un nuevo centro cultural frente a La Moneda, y se auspició la conformación de un barrio universitario.
- Evitar la dispersión de las instituciones del gobierno central, y de empresas públicas y privadas vinculadas.

El instrumento

La Corporación de Desarrollo de Santiago (CORDESÁN)⁸ ha sido el principal instrumento utilizado por la Municipalidad de Santiago para impulsar la reactivación del viejo centro. La CORDESÁN es una entidad privada sin fines de lucro, creada en 1985, con la finalidad de promover el desarrollo social y urbano de la comuna, articulando para ello a la municipalidad, al sector privado y a la comunidad. Durante los últimos años de la dictadura, la CORDESÁN tuvo escasa actividad. Sin embargo, en 1990, en los inicios de la transición a la democracia, se transformó en el instrumento de gestión con lo cual las nuevas autoridades municipales pudieron realizar e impulsar diversos programas de desarrollo local.⁹

⁸ Véase Cordesan, en <http://www.cordes.cl>. Consultado en marzo 2006.

⁹ Las leyes municipales dictadas durante la dictadura limitaron la capacidad de los municipios para intervenir activamente en la ejecución de programas de desarrollo local. La CORDESÁN, porque es una persona legal de derecho privado, no tiene esas restricciones.

Programas y recursos

El Programa de Repoblamiento de Santiago y el de Gestión Inmobiliaria han sido las iniciativas municipales más importantes para lograr reforzar la función residencial en el viejo centro.

- Programa de Repoblamiento de Santiago

Para consolidar la comuna como un centro metropolitano, la Municipalidad se ha centrado en recuperar su carácter residencial. En esa línea, en el año 1992 inició el Programa de Repoblamiento, el cual se estableció como un servicio que organiza la demanda de vivienda y la vincula con proyectos inmobiliarios en la Zona de Renovación Urbana; además, el Programa contempla la entrega de diversos servicios de asesoría, sin costo, dirigidos a:

- orientar en lo relacionado con el ahorro para la vivienda, teniendo en cuenta la realidad económica de cada familia o persona;
- asegurar la continuidad de procesos de ahorro interrumpidos;
- informar sobre la postulación al subsidio habitacional y al crédito hipotecario;
- establecer convenios con proyectos inmobiliarios.

Entre 1990 y 2003, unas treinta y un mil viviendas han sido autorizadas en la comuna de Santiago¹⁰. La mayoría, como se puede observar en la Carta N° 4, están ubicadas en la periferia del centro histórico. De este total de viviendas, un treinta y cinco por ciento corresponde a proyectos realizados por convenios entre empresas constructoras y la CORDESÁN como parte del Programa de Gestión Inmobiliaria.

La reactivación de la economía, especialmente del sector de la construcción, ha contribuido al aumento de los proyectos de vivienda, lo que sumado a otros factores positivos (como la rebaja de tasas de interés,

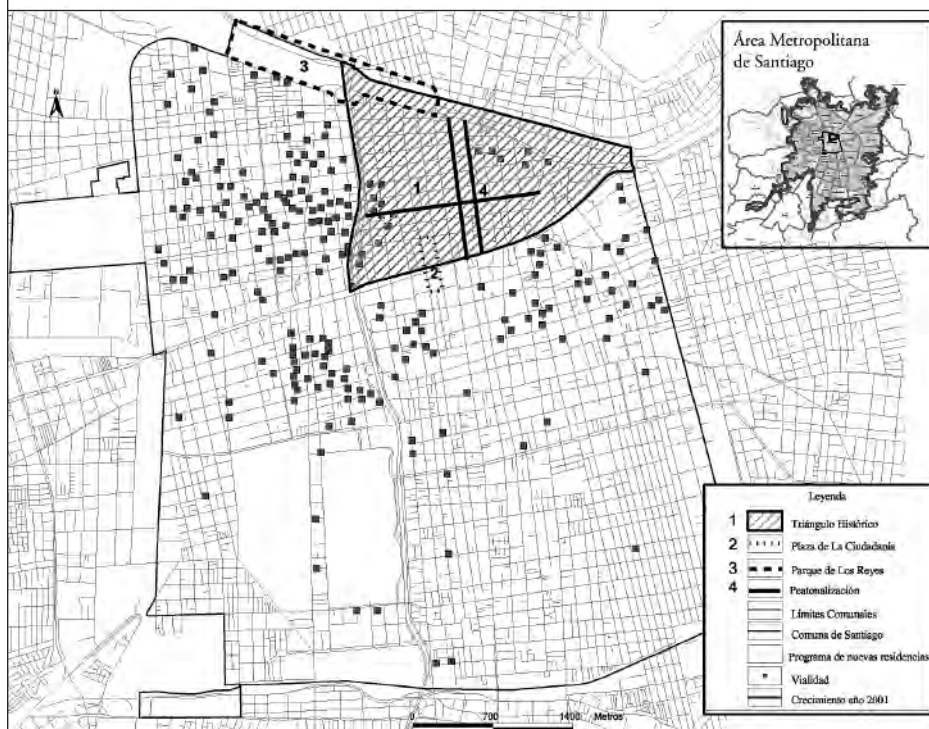
10 Sur Corporación: (2003). *Registro de permisos de construcción 1990-2002, por comunas del Gran Santiago*. Documento de trabajo interno.

incentivo tributario, subsidios otorgados, ofertas de venta) ha permitido la consolidación de este Programa.

- Programa de Gestión Inmobiliaria

El Programa de Gestión Inmobiliaria ha tenido como función generar información sobre el mercado y las posibilidades de desarrollo inmobiliario de la comuna. En este sentido, este Programa es, al mismo tiempo, una oficina de propiedades y una oficina de proyectos que actúa de acuerdo con los Planes de Desarrollo de la Comuna.

Carta 4
Repoblamiento en el centro de Santiago, nuevos proyectos de vivienda
1990 a 2002



Fuente: Elaboración propia a partir de la Base Cartográfica del MINVU, año 1999; y Paquette, 2004.

Uno de los objetivos principales del Programa de Gestión Inmobiliaria ha sido apoyar al sector privado para el desarrollo de proyectos inmobiliarios dentro de la comuna; y a la Municipalidad, en el análisis y el diagnóstico para el desarrollo o la implementación de programas y políticas de nivel comunal. Mediante este Programa se entrega información a las empresas inmobiliarias acerca del mercado de oferta de terrenos; también les otorga asesoría específica y la posibilidad de asociarse estratégicamente para el desarrollo de proyectos dentro de la comuna, a fin de que los funden en bases sólidas. Dicho de otro modo, este Programa busca favorecer y mejorar los procesos de evaluación de planes y programas de desarrollo municipales y del sector privado.

De los programas de desarrollo urbano que se han realizado en la comuna de Santiago en el marco del Programa de Gestión Inmobiliaria, queremos destacar dos proyectos: el Parque de los Reyes y el Centro Cultural Estación Mapocho.

Ambos espacios están situados en lo que era una zona degradada en los alrededores de la estación de ferrocarril hacia Valparaíso: la Estación Mapocho. La estructura de la estación se convirtió en un centro de eventos culturales; los patios de maniobras del ferrocarril, en un parque; y en terrenos inmediatos, los de la antigua cárcel, se construyeron torres de oficinas. Como resultado de esta gran intervención urbana se ha iniciado un proceso de mejoramiento de esa zona y actividad inmobiliaria.

El inicio de estas obras fue financiado con recursos de la Cooperación Española (con motivo del Quinto Centenario del descubrimiento de América) y de la Municipalidad. Se licitó la venta de los terrenos de la ex cárcel y empresas inmobiliarias remodelaron parte del edificio y construyeron un complejo de oficinas.

- Programas de Desarrollo y Renovación de Barrios y el Programa de Rehabilitación de edificios, habitacional, viviendas y pintura de fachadas

Con respecto al patrimonio construido, la CORDESÁN ha impulsado el Programas de Desarrollo y Renovación de Barrios y el Programa de Rehabilitación de edificios, habitacional, viviendas y pintura de fachadas.

A comienzos de los años noventa, la Municipalidad fijó la renovación de barrios como uno de sus objetivos para el desarrollo de la comuna de Santiago. La CORDESÁN inició un Programa de Desarrollo Comunal con un fuerte componente participativo. Se crearon Comités de Adelanto en barrios donde la comunidad local se ha organizado para gestionar y concretar pequeños proyectos relacionados con el espacio público del barrio o su espacio social y cultural, que la Municipalidad financia anualmente con recursos propios.

Estos programas tienen como objetivo reciclar inmuebles para adaptarlos a las nuevas demandas arquitectónicas y tecnológicas; el mejoramiento habitacional, con el programa de Mejoramiento de Cites y Pasajes; el mejoramiento de viviendas, un programa que entrega asesoría a los residentes para postular a proyectos (diseño, gestión de crédito presupuestos, supervisión de las obras de mejoramiento) y reparar, mejorar o hermosear sus viviendas; y un programa (el de pintura de fachadas) que busca estimular e implementar la participación y la generación de estrategias de intervención y reconstrucción de los fragmentos de la ciudad, mediante una acción conjunta entre privados y públicos.

Activación de intangibles del patrimonio urbano:
Ministerio de Obras Públicas

En los años noventa, la Dirección de Arquitectura (DA) del Ministerio de Obras Públicas (MOP), responsable de la edificación de los edificios de gobierno, elaboró un Plan para la edificación pública gubernamental del centro de la ciudad. En dicho plan evaluó el estado físico de la edificación pública gubernamental (que está localizada mayoritariamente en el centro viejo de la ciudad), estimó nuevas necesidades, y propuso un programa de mantención y rehabilitación de la edificación existente y de construcción de nuevos edificios. El objetivo de este Plan, complementario a los esfuerzos de la Municipalidad, fue reforzar el centro viejo, recuperando la dimensión pública de la edificación gubernamental. Como resultado de esta iniciativa del MOP se han construido varios edificios, rehabilitados otros y se ha remodelado la plaza situada frente a la fachada sur del Palacio de La Moneda. Este proyecto, conocido como la Plaza de la Ciudadanía, es un complejo arquitectónico en cuyo subsuelo se constru-

yó el Centro Cultural La Moneda, el que fue inaugurado en enero del 2006, y que se ha constituido en un nuevo hito en el área central.

Si bien las iniciativas de la Municipalidad y del MOP han tenido, y tienen, muchos elementos y propuestas comunes, a partir del año 2000, por diferencias políticas, han seguido caminos propios.

En este punto es interesante señalar que todas las acciones mencionadas, tanto las realizadas por la CORDESÁN como por el MOP, corresponden a intervenciones de transformación física del patrimonio construido, a intervenciones tangibles en el patrimonio. También se han llevado a cabo intervenciones en el patrimonio de carácter intangible, las que han tenido resultados importantes en el uso y la percepción pública (ciudadana) del patrimonio. Citaremos dos ejemplos de estas intervenciones intangibles. El primero corresponde a la propuesta del MOP de abrir las puertas de La Moneda al paso de la ciudadanía, medida que se adoptó en el inicio del gobierno de Ricardo Lagos, en marzo del año 2000. Con esto gesto se recuperó una tradición perdida por casi treinta años: el libre tránsito de los ciudadanos por el palacio de gobierno. El segundo fue la institución, también por el presidente Lagos, del Día del Patrimonio Cultural, un día del año en el cual se abren los edificios públicos para que los ciudadanos los recorran, mientras son sus propios funcionarios o autoridades de gobierno quienes actúan como guías.

Éstas son iniciativas mediante las cuales se reconoce el valor cívico del centro; es decir, se trata de medidas que vuelven a poner en valor determinadas prácticas sociales asociadas a una tradición republicana, por medio de las cuales las personas construyen espacio público, se lo apropian y lo usan. Al respecto, se puede recordar que en la noche del primer día que se abrieron los edificios públicos:

por televisión, mostraban lo que había ocurrido al interior de los distintos edificios públicos. Recuerdo la imagen de una señora, de aspecto popular, cansado, que con toda naturalidad se había sentado en una vieja silla del Palacio de La Moneda. (Rodríguez, 2000: 177).

Los malls en la comuna de La Florida: los guetos comerciales

Carta 5
Los *malls* de La Florida



A diferencia de los más de cuatrocientos años del centro histórico de Santiago, la nueva centralidad que surgió en la comuna de La Florida tiene menos de veinte. El desarrollo urbano de esta comuna es muy

reciente. Comenzó con la localización de conjuntos de viviendas sociales a fines de los años setenta y ochenta, a lo que se sumó el *boom* inmobiliario de los sectores medios durante los noventa. Hoy día está consolidada como una de las comunas más pobladas del país.

La ubicación geográfica de La Florida, en el área sur-oriente de Santiago, ha permitido que concentre una gran cantidad de actividades intercomunales relacionadas con equipamientos de servicio y comercio.

Esta centralidad con funciones comerciales está determinada, en parte, por la acumulación sucesiva de infraestructuras, lo que produce un escenario múltiple de programas urbanos que no tienen un orden arquitectónico o en la planificación urbana, sino en la ampliación de la oferta comercial. Morfológicamente, se trata de un territorio donde los espacios colectivos son mayoritariamente abiertos y descampados o privados. Los centros comerciales, con sus enormes superficies de estacionamiento, se oponen en escala a las residencias urbanas. Entre los componentes de esta nueva centralidad y las infraestructuras, las viviendas son las grandes ausentes o están relegadas en relevancia.

Lo que caracteriza a esta nueva centralidad es su ambigüedad espacial: no tiene centro. Incluso se llega a la paradoja de que en el nuevo Plan Regulador, actualmente en discusión, propone como plaza comunal el interior de la rotonda formada por el cruce de dos autopistas.

La estrategia

El desarrollo de esta zona se ha debido al interés de empresarios privados por construir dos *mall* en una ubicación geográfica central: la intersección del anillo vial interno (Av. Vespucio) con una de las principales vías que cruzan norte a sur la ciudad (Av. Vicuña Mackenna). Posteriormente, la accesibilidad de este lugar se ha visto ampliada por la transformación del anillo vial interno en una autopista con telepeaje y el cruce de dos líneas de metro.

Hace veinte años atrás esta centralidad no era tan obvia, si bien desde los años cuarenta estaba señalada en los planes metropolitanos, su realidad era otra. En la década de los años ochenta era un lugar escasamente desarrollado, y escenario constante de violentos y recurrentes enfrentamientos entre pobladores y las fuerzas de represión de la dictadura. Las

pocas instalaciones públicas (paraderos de buses, semáforos) eran habitualmente destruidas. En este escenario, y en ese contexto, comenzó la generación de una nueva centralidad metropolitana en el año 1990, a raíz de la instalación de un centro comercial.

El instrumento

El instrumento a partir del cual se generó esta centralidad fue el *mall* Plaza Vespucio. Éste fue el primero que se localizó fuera de las zonas de altos ingresos. La comuna de La Florida era en esa época una zona de ingresos medios y bajos y, además, una zona conflictiva de la ciudad. Parte del atractivo inicial del *mall* fue la inclusión de ocho cines y una gran zona de comida rápida con doce restaurantes, características que los otros *malls* de la época no ofrecían.

La instalación del *mall*, un gran contenedor de actividades comerciales rodeado por áreas de estacionamiento de automóviles, en una zona urbana de construcciones aisladas, de baja altura, introdujo un quiebre espacial en la zona, que se ha mantenido hasta la actualidad.

El auge comercial, no sólo en el área inmediata sino también en el área de influencia y de las comunas aledañas, generó la instalación de un segundo centro comercial, el *mall* Florida Center, a menos de novecientos metros de distancia, entre las avenidas Departamental y Vicuña Mackenna.

El *mall* Florida Center implicó una inversión de aproximadamente ciento treinta millones de dólares, en el año 2003, dando cuenta con ello de los niveles mínimos de inversión requeridos, y del aumento de la plusvalía de los suelos. Este segundo *mall* involucra un fuerte incremento en la competencia para ambos centros comerciales. El proyecto, perteneciente a Cencosud S.A., incluye un hipermercado, una mega tienda, cerca de doscientas tiendas menores, dos tiendas ancla y cinco mil estacionamientos.

Desarrollo

En su apertura, fines de 1990, el *mall* Plaza Vespucio contaba con veinticinco mil metros cuadrados, cien locales y dos tiendas ancla. En 1994 se

agregó una nueva ala con sesenta y cinco nuevos locales y una tercera tienda ancla.

En 1996 se elaboró un plan estratégico y la meta fue convertir el *mall* en el centro urbano más importante del sur oriente de Santiago y convertir esta área comercial en “un centro urbano, es decir, un lugar de compras, servicios y esparcimiento que entregue un servicio integral a la comunidad.”¹¹ En esa línea se agregaron mil quinientos estacionamientos subterráneos; y se habilitó la conexión con la nueva línea cinco del metro. En un nuevo edificio en altura se instaló un centro clínico que ofrece servicios de atención médica. En 2001, se reforzaron las actividades de entretenimiento con un nuevo patio de comida rápida, once salas de cine y un *bowling*. A partir del año 2002 se abrió una línea cultural, se instalaron una sala de exposiciones del Museo Nacional de Bellas Artes (ley de donaciones culturales), una sala de recitales y conciertos, una biblioteca interactiva, una sala de teatro y una sede de la Fundación DUOC de la Universidad Católica de Chile con trece carreras profesionales.

Las proyecciones estimaban que el *mall* sería visitado por unas treinta y cinco millones de personas en el año 2005.

Programas y recursos

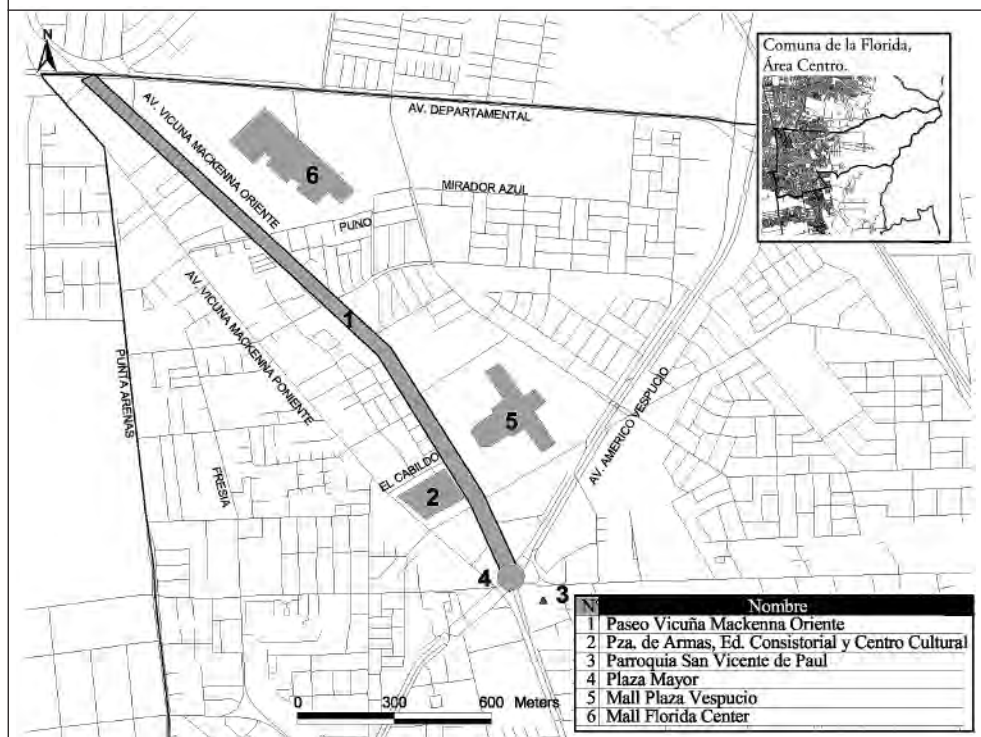
Para el desarrollo urbano y consolidación de esta centralidad generada en La Florida, el sector privado se ha apoyado en dos ventajas comparativas: un área de mercado potencial que supera ampliamente el área administrativa de la comuna de La Florida; y obras de infraestructura de transporte que también superan el radio comunal, como los son las nuevas líneas de metro (línea 5 y 4) y las autopistas urbanas de carácter metropolitano, tales como la autopista Américo Vespucio (recién construida). Estas grandes inversiones públicas han fortalecido el dinamismo propio del área, particularmente por la mejor accesibilidad que le han proporcionado; contribuyen, además, a resolver la congestión que el desarrollo comercial ha causado en la comuna. Por otra parte, el *mall* Plaza Vespucio cuenta hoy con una conexión directa a la estación terminal de la línea 5 del

11 Véase feller-rate, 2004, *Informe de clasificación Plaza Vespucio S.A.*, en <http://www.feller-rate.cl/general2/corporaciones/vespucio0411.pdf>. Consultado en enero de 2006.

metro, y conexión a la nueva línea 4 del metro (recién inaugurada), lo que refuerza la conexión de este centro con las comunas vecinas.

La Municipalidad ha tenido el papel de ir resolviendo y articulando las iniciativas que estos grandes actores —las empresas comerciales y el gobierno regional y central— han realizado en el territorio municipal (véase Carta N° 6).

Carta 6
Proyección de los resultados de las intervenciones estatales en el centro de La Florida



Fuente: Elaboración propia a partir de la Base Cartográfica del MINVU, 1999; y el Plan Regulador Comunal de la Florida, 2005.

El actual Programa de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de La Florida, bajo el nombre del “Programa de Obras del Bicentenario”, no es otra cosa que la propuesta de construcción de un conjunto de obras que otorguen una cierta integración física al área donde ha ocurrido el desarrollo comercial y de servicios. Así, el Municipio ha propuesto:

- La construcción de un nuevo edificio consistorial y una plaza cívica que le otorguen presencia arquitectónica a la Municipalidad, con respecto a los *mall* construidos en las inmediaciones;
- La construcción del Parque Paseo Vicuña Mackenna Oriente, un espacio público longitudinal de escala comunal, de 1,5 kilómetros aproximadamente, que une los dos grandes *mall* del sector;
- La recuperación de inmuebles históricos para funciones culturales;
- El Plan Maestro de Espacios Públicos, que aún no se pone en práctica. Este Plan contiene la proposición para el equipamiento urbano del sector centro de la comuna tanto a nivel peatonal como vial.

Ciudad Empresarial en la comuna de Huechuraba: la producción de intangibles

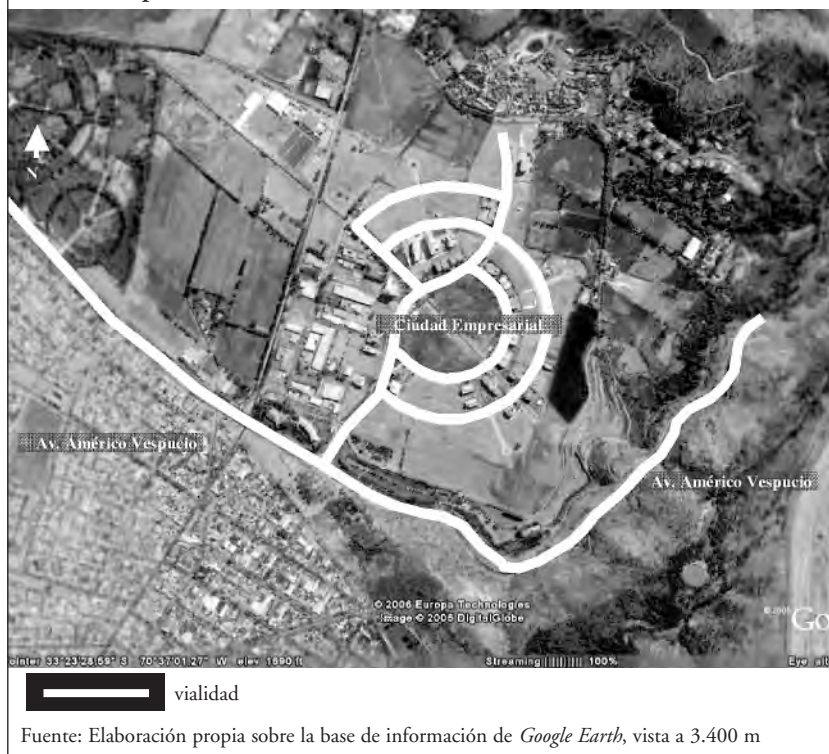
Ciudad Empresarial es un tipo de centralidad nueva en la tradición urbana de la ciudad de Santiago. En muchos aspectos es una centralidad que podemos definir como “temática”, en referencia directa a los “parques temáticos”¹² norteamericanos. Parques temáticos, como lo indica Sorkin (2004: 13), son lugares que “lo incorporan todo, la a-geografía, la vigilancia y el control, las simulaciones sin fin (...) el parque temático ofrece una visión alegre y civilizada del placer que suplanta al reino de la democracia pública”. En el caso de esta Ciudad Empresarial, su área central es un lugar donde se puede practicar lanzamientos de bolas de golf.

Esta centralidad de servicios es un área donde se hacen manifiestas modalidades genéricas para la gestión y financiamiento de proyectos

12 El diccionario *Merriam-Webster on line* define el término *theme park* como un parque de entretenimiento en el cual las estructuras y ambientación están basadas en un tema central.

Carta 7

Ciudad Empresarial en Huechuraba



urbanos. Una primera consideración al respecto es que Ciudad Empresarial es una marca registrada, cuyo concepto y desarrollo ha sido realizado por Hispano Chilena Desarrollos S.A., filial de Hispano Chilena S.A. Ambas empresas pertenecen a personas y sociedades relacionadas con una empresa familiar.

Ciudad Empresarial está emplazada en el sector Rinconada de El Salto, en el extremo oriente de la comuna de Huechuraba, entre las avenidas Américo Vespucio y El Salto. Está situada en una comuna de bajos ingresos y de antiguas poblaciones originadas por tomas de terrenos, que hasta hace muy poco mantuvieron su uso agrícola y sólo se pudieron urbanizar cuando se construyó un nuevo colector de alcantarillado y

aguas lluvia en la zona norte de la ciudad. No obstante lo anterior, la apertura de una autopista y el colector facilitaron el desarrollo de este proyecto de cerca de ocho hectáreas, el que colinda con las comunas de más altos ingresos de la ciudad.

En 1997 se inauguró Ciudad Empresarial, la que se ha desarrollado como un proyecto inmobiliario orientado a atraer empresas, a las cuales les ofrecen servicios empresariales, culturales y deportivos. Hasta la fecha se han construido veinticinco edificios, de un total proyectado de ciento veinticinco y trabajan actualmente siete mil personas de un total estimado de treinta mil cuando el proyecto esté terminado.

La estrategia

La estrategia de los desarrolladores de Ciudad Empresarial fue lograr que su proyecto inmobiliario fuera calificado por la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO) como un Parque Tecnológico para la Región Metropolitana. Esta calificación significa que las empresas de alta tecnología que instalen allí sus oficinas, y cuya inversión supere el millón de dólares, tienen acceso a un conjunto importante de subsidios. Entre ellos:

- Un subsidio a la inversión en activos fijos inmovilizados, y al arriendo de inmuebles a largo plazo. Esto significa que en caso de la compra de oficinas en Ciudad Empresarial, se puede optar a un subsidio de un máximo de quinientos cincuenta mil dólares por empresa. En caso de arriendo de oficinas a largo plazo, CORFO subsidia hasta un cuarenta por ciento del valor total del arriendo, con un plazo mínimo de cinco años.
- Un subsidio a la realización de estudios de preinversión. Esto significa que CORFO subsidia hasta el sesenta por ciento del costo de los estudios de preinversión que requieran las empresas de alta tecnología que se instalen en Ciudad Empresarial. Este subsidio tiene un tope máximo de treinta mil dólares por empresa.
- Un subsidio para la formación del recurso humano. CORFO otorga un subsidio de cinco mil dólares por cada trabajador contratado, con residencia en el país, para su capacitación.

- Un incentivo al promotor de la inversión por un monto máximo de treinta mil dólares. Este es un incentivo que CORFO otorga a quienes promuevan y logren concretar nuevas inversiones en el campo de la alta tecnología.

El instrumento

Ciudad Empresarial puede ser vista como un desarrollo inmobiliario más; efectivamente es un proceso de desarrollo urbano paulatino, en el que se concilian tanto la venta de edificios terminados como la venta de terrenos para futuras construcciones. Sin embargo, no es una experiencia tradicional. Lo distintivo de este caso ha sido la visión y capacidad que tuvo una empresa inmobiliaria para ubicar un nicho de financiamiento indirecto es decir, para acceder a recursos que no están habitualmente destinados al desarrollo inmobiliario.

Para lograr acceder a estos recursos, los gestores situaron el fundamento de su proyecto inmobiliario en torno a dos conceptos ejes: la globalización y la tecnología. En esa línea, Ciudad Empresarial se relaciona con una explícita valoración positiva de la globalización, como algo “necesario” y “modernizador” y se vende como una ciudad “inteligente”. Como se indica en una publicación oficial del conglomerado, realizada en la fecha de la inauguración del proyecto:

En este contexto, Ciudad Empresarial tiene como objetivo dar al usuario un alto nivel de vida laboral, (...) una situación privilegiada, perfectamente apropiada y necesaria al proceso globalizador que está viviendo la actual economía de Chile. (Ciudad Empresarial, 1997: 12).

Esta afirmación se articula con el eje del “desarrollo tecnológico” y justifica el acceso a recursos indirectos.

Comentarios finales

La primera observación que surge de la revisión de los tres casos es simple: sí hay recursos para el financiamiento de las centralidades urbanas.

Estos recursos pueden ser de origen público o privado, nacionales o extranjeros, de la cooperación internacional, o de diversos y distintos tipos de combinaciones. Su origen no es determinante, con la salvedad de que, en zonas degradadas, los capitales privados pueden ser más renuentes en invertir y requieran una intervención inicial pública.

La segunda observación se refiere a que no es tan simple obtener recursos y menos aún realizar intervenciones que reactiven viejas centralidades o que creen nuevas. Los casos revisados nos ofrecen algunas claves importantes:

- La capacidad de gestión es muy importante para la obtención de recursos. La rehabilitación del centro de Santiago, en particular el desarrollo de su Programa de Repoblamiento, no habría sido posible sin la gestión de la CORDESÁN, sin su capacidad de articulación de iniciativas públicas y privadas. Lo mismo ocurre en los otros dos casos. Tanto en La Florida como en Ciudad Empresarial su éxito ha dependido de la capacidad de gestión, de coordinación de las iniciativas inmobiliarias de sus gestores con los recursos disponibles:
 - Intangibles, como lo era para ambos la centralidad potencial de los lugares,
 - Tangibles, como lo son la nueva red de autopistas urbanas o nuevas líneas de metro.
- En cuanto a la relación gestión/obtención de recursos, el caso de Ciudad Empresarial es muy interesante. Allí, los gestores de la iniciativa recurren a recursos que no están en el listado de las fuentes habituales de desarrollo urbano: los destinados al desarrollo tecnológico. De cierta manera se puede decir que no sólo inventan los recursos, sino que también inventaron a sus clientes, porque son estos los que perciben esos recursos.
- Ninguna iniciativa es perfecta. Al inicio habíamos señalado que había que estar atentos a los cambios que ocurren en las ciudades, a los efectos que las políticas públicas o que las intervenciones de desarrollo urbano generan. Esto se observa con nitidez en los tres casos revisados.

En la comuna de Santiago, al inicio lo importante fue generar un proceso de repoblamiento, romper la inercia. Ahora hay una preocupación por la calidad arquitectónica, constructiva, urbana de las viviendas que se construyen en dicha zona. Lo mismo ocurre en otra medida en La Florida, donde la Municipalidad intenta un plan de obras para dar una estructura urbana al conjunto de iniciativas privadas y públicas que se han construido en la nueva centralidad.

- Para que los recursos estén disponibles es necesario contar con una estrategia pública consensuada con los diferentes actores y mantenida en el tiempo. En una especie de símil de cuando se dice “ésta es una política de Estado” al referirse a iniciativas de largo plazo y de interés colectivo, se podría llegar a decir “ésta es una política de ciudad” al referirse a iniciativas de rehabilitación de los centros urbanos. Algo de esto ha ocurrido con los planes de la Municipalidad de Santiago, que han mantenido una coherencia a lo largo de quince años, independientemente de los cambios de las orientaciones políticas de sus autoridades.

La tercera observación se refiere al sentido e importancia de las centralidades en la ciudad. Si, como hemos visto, existen recursos, y con una buena gestión se pueden rehabilitar viejas centralidades o crear nuevas, queda la pregunta por el sentido de estas centralidades. Nuestro punto aquí es que el sentido —significado y dirección hacia avanzar— de las centralidades urbanas es constituirse en espacios públicos. Tanto La Florida como Ciudad Empresarial compiten con el viejo centro de Santiago, no sólo en la dimensión comercial o de negocio inmobiliario, sino también en sus dimensiones culturales y simbólicas: son los centros que expresan la modernidad y la tecnología. Sin embargo, aún no han logrado convertirse en espacios públicos. En este sentido hay una gran diferencia entre los programas realizados en el centro viejo de Santiago, para los cuales el ser espacio público (ciudadano) es un aspecto central, y los de las otras dos centralidades: en Ciudad Empresarial, el espacio abierto central es un lugar de práctica de golpes de golf; en La Florida, la Plaza Mayor es la rotonda entre autopistas.

La cuarta observación se refiere a que a menudo la búsqueda y la necesidad de contar con recursos económicos es una obsesión que impide ver y aprovechar la existencia de recursos intangibles, que muchas veces son los que dan sentido social, cultural, político a las intervenciones en la ciudad. Como señalamos anteriormente en el texto, abrir las puertas de La Moneda es una intervención que no supone una inversión monetaria directa, pero cambia el sentido de la vida de todos los ciudadanos.

Finalmente, respecto del centro tradicional es preciso cuestionarse qué es lo nuevo y qué rol juegan los centros históricos en la nueva configuración urbana. La museificación de la ciudad a que hemos aludido es una suerte de resistencia a la modernidad que termina por vincularse a los procesos de deterioro. En cambio, las intervenciones a través de proyectos de repoblamiento o de rehabilitación patrimonial, son una alternativa viable de permanencia de su carácter histórico.

Un aspecto que hay que considerar es el de las dificultades en la readaptación de la infraestructura de edificios antiguos, los cuales muchas veces no pueden refaccionarse ni acoger las nuevas necesidades tecnológicas o, cuando pueden actualizarse, corren el peligro de perder precisamente su valor patrimonial. Este es un problema real cuya solución no depende sólo del financiamiento. No es un problema de mercado, es un problema de sociedad.

Como dice Berman (1988: 334) debemos esforzarnos por mantener con vida este “viejo” ambiente, ya que sólo él es capaz de nutrir las experiencias y los valores modernos de la libertad de la ciudad, el orden que existe en estado de cambio y movimiento perpetuo, la evanescente pero intensa y compleja comunicación cara a cara, lo que Baudelaire llamó la familia de ojos.

Bibliografía

- Barthes, R. (2000): 'Center-City, Empty Center' and 'No Address'. En: Malcom Miles, Tim Hall & Iain Borden, editors. *The city cultures reader*. New York: Routledge. pp. 195-196.
- Baudrillard, J. (1969): *El sistema de los objetos*. México D.F.: Editorial Siglo XXI.

- Berman, M. (1988): *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*. México D. F.: Editorial Siglo XXI.
- Borja, J. (1998): Ciudadanía y espacio público. *Revista Reforma y Democracia*, N° 12. Caracas: CLAD. pp. 2. En: <https://www.clad.org.ve/revistas/0032801.pdf>
- Borja, J. (2005): Revolución y contrarrevolución en la ciudad global. Prólogo en: Harvey, D., Smith N., *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*. Barcelona: Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona.
- Carrión, F. (2000): Centro histórico: relación social, globalización y mitos. En: Carrión, F. editor. *Desarrollo cultural y gestión en centros históricos*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Centro Internacional para la Conservación del Patrimonio Arquitectónico Latinoamericano, CONPAL. (1999): *Base de datos de Monumentos, Guía de Monumentos Históricos en el Centro de Santiago de Chile*. Proyecto de investigación CONPAL-Chile, Centro para la Conservación del Patrimonio Latinoamericano - Delegación Chilena, 1ª edición. Santiago de Chile.
- Ciudad Empresarial. (1997): *Ciudad Empresarial: Un hito histórico en el desarrollo urbano de Chile*. Santiago: Publicación oficial del conglomerado. Corporación de Desarrollo de Santiago. En: <http://www.corde-san.cl>. Consultado en enero de 2006.
- De Mattos C. (2002a): *Santiago de Chile de cara a la globalización ¿otra ciudad?* Documento preparado para el Seminario Internacional “El Desafío de las Áreas Metropolitanas en un Mundo Globalizado. Una mirada a Europa y América Latina”. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. En: http://www.uc.cl/ieu/4_exte/extension/04.pdf. Consultado en enero 2006.
- De Mattos C. (2002b, diciembre): Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización? *Revista EURE*, Vol.28, N° 85. Santiago. pp. 5-10.
- Feller-Rate. (2004): *Informe de clasificación Plaza Vespucio S.A.* En: <http://www.feller-rate.cl/general2/corporaciones/vespucio0411.pdf>. Consultado en enero de 2006.

- Fontanari, (2000): *Partnerships for World Heritage Cities. Culture as a Vector for Sustainable Urban Development*. Italia: UNESCO.
- Google Earth. (s/n). En: <http://earth.google.com>.
- Hispano Chilena S.A. (s/n). Ciudad Empresarial. En: <http://www.ciudad-empresarial.cl>. Consultado en enero de 2006.
- Lawner, M. (1991): *La Remodelación del Centro de Santiago*. Santiago de Chile: Ediciones Taller de Vivienda Social.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (s/n). Patrimonio urbano. Sitio web del Ministerio en <http://www.patrimoniourbano.cl>. Consultado en enero de 2006.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (s/n). Reforma urbana. Sitio web del Ministerio en <http://www.reformaurbana.cl>. Consultado en febrero de 2006.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (1999): *Base Cartográfica*. Santiago de Chile.
- Municipalidad de La Florida. (s/n). <http://www.laflorida.cl>. Consultado en enero de 2006.
- Municipalidad de La Florida. (2005): *Estudio de factibilidad de la normativa. Modificación del Plan Regulador Comunal de La Florida, sector centro*. Santiago de Chile.
- Palmer, M. (1984): *La comuna de Providencia y la ciudad jardín*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago.
- Panagruel H. (2004): Cultura-mercancía y populismo cultural para turistas y 'parroquianos-clientes'. En: AA.VV., *Barcelona marca registrada. Un modelo para desarmar*. Capítulo 12. Barcelona: Virus Editorial. En: <http://www.investigaccio.org/barcelona2004/textos/cap12cast.pdf>. Consultado en marzo de 2006.
- Paquette, C. (2004): *La reconquête du centre de Santiago du Chili: un nouveau modèle pour la récupération des centres historiques d'Amérique latine?* Paris : Cahiers des Amériques Latines, 2004, Vol. 2, N° 46, pp. 151-165. En: <http://www.archi.fr/SIRCHAL/online/collection.htm>. Consultado en marzo de 2006.
- Remedi, G. (2000): La ciudad latinoamericana S.A. (o el asalto al espacio público). En: *Escenario 2, Revista de análisis político*. Uruguay. En: <http://www.escenario2.org.uy/numero1/remedi.htm>. Consultado en marzo de 2006.

- Rodríguez, A. (2000): Ciudades seguras: fundamento material de la democracia. En AA. VV. *Conversaciones públicas para ciudades + seguras*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Sitio Internacional sobre la Revitalización de Centros Históricos de Ciudades de América Latina y el Caribe, SIRCHAL. (s/n). Glosario. En: <http://www.archi.fr/SIRCHAL/glossair/glosdefe.htm#Mu>. Consultado en marzo de 2006.
- Sorkin, M. (1992): Introducción: variaciones sobre un parque temático. En: Michael Sorkin editor. *Variaciones sobre un parque temático. La nueva ciudad americana y el fin del espacio público*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Sur Profesionales (1999): *Estudio de la edificación pública gubernamental de Santiago centro para el Ministerio de Obras Públicas*. Santiago: documento interno de trabajo.