



PROGRAMA DE REPOBLAMIENTO COMUNA DE SANTIAGO: UN PROGRAMA DE GESTION URBANA¹

Mauricio Valenzuela Verdugo²

Resultados del programa

En casi 10 años de aplicación del Programa de Repoblamiento las cifras son elocuentes en cuanto a resultados obtenidos en materia de dinámica residencial de la comuna:

- Sobre 8.000 viviendas nuevas generadas con participación directa del Municipio y la Corporación para el Desarrollo de Santiago.
- Sobre 8.600 grupos familiares captados, organizados y precalificados para acceder a vivienda dentro del territorio comunal, de los cuales un 75% ya ha concretado su acceso a la vivienda propia
- Sobre 8.700 Subsidios Especiales de Renovación Urbana otorgados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en la Región Metropolitana, de los que sobre el 80% corresponde a subsidios entregados a beneficiarios de la comuna de Santiago.
- Sobre 1.700.000 metros cuadrados de permisos de edificación para obra nueva con destino residencial, en el período que va desde 1990 a la fecha.
- Más de 19.000 viviendas nuevas construidas o en construcción en la comuna de Santiago, entre 1990 y 1999, de las que aproximadamente un 40% se gestionaron con la participación de la Municipalidad y la Cordesan, a través de los convenios de acción conjunta del Programa de Repoblamiento.

La dinámica de los permisos de edificación en la comuna, experimentó un cambio sustantivo en cuanto a su composición interna, dado que en 1990 los permisos con destino de vivienda representaban un 10% del total de permisos de edificación, en tanto que en 1996, representaban un 60% del mismo total, sin que el volumen del resto de permisos sufriera modificaciones significativas respecto de su evolución natural de crecimiento.

La localización de estos nuevos proyectos habitacionales al interior de la comuna, cambiaron definitivamente el paisaje urbano local, verificándose además una lógica de asentamiento que concentró el interés inmobiliario en función de:

- El alto nivel de accesibilidad que goza el entorno inmediato al Centro Metropolitano de Servicios,
- La existencia ya consolidada de áreas verdes a nivel comunal (todas las cuales habían objeto de proyectos de remodelación para acoger las nuevas demandas de los usuarios),
- Una mejor aptitud seccional en la competitividad del uso de suelo residencial frente al mercado del suelo, es decir, áreas con deterioro medio y medio-bajo, ligado a un alto valor ciudad.



Los beneficios económicos se expresan por la cuantificación de los resultados del Programa de Repoblamiento con relación a los ahorros derivados del asentamiento residencial en la comuna de Santiago, versus en la periferia de la ciudad.

Según el estudio «Repoblamiento en la comuna de Santiago: Quiénes son los clientes y Cuáles sus motivaciones» (noviembre de 1997), se determinó en base a una encuesta muestral, que el estándar de los nuevos residentes era de 2,6 habitantes por vivienda, constando también que poco más del 56% de los nuevos residentes, no vivía en la comuna hasta antes de adquirir su vivienda a través del programa. Si consideramos las 19.193 viviendas nuevas construidas en la comuna

1 Segunda parte de repoblamiento "Un programa de gestión urbana local estructurado en nuevas formas de asociación entre el sector público y privado 1990-1998", I. Municipalidad de Santiago, 2003.

2 Arquitecto urbanista. Director de Planificación Urbana, Secretaría Comunal de Planificación. I. Municipalidad de Santiago.
E-mail: mvalenzuela@munistgo.cl



entre 1992 y 1998, estos dos antecedentes anteriores nos señalan que Santiago habría acogido en torno a los 28.265 nuevos residentes.

Para establecer el cálculo aproximado de los ahorros sociales que habría generado el programa, se utilizó el estudio «Imperativo de la Recuperación Urbana: Algunos Costos de la Expansión» (Cordesán 1987), ya citado anteriormente, con el que se determinó que cada uno de estos 28.254 nuevos residentes en Santiago, generaba un ahorro social equivalente a US\$ 6.124, lo que para el total de habitantes acogidos entre 1992 y 1998, había producido un ahorro total de más de 173 millones de dólares. Para tener una referencia baste señalar que el Presupuesto Anual de la municipalidad de Santiago, equivale actualmente a 110 millones de dólares.

En cuanto a la determinación de los beneficios ambientales, se diseñó una metodología para evaluar un cambio en la Matriz de Origen y Destino de los

viajes, identificando la reducción de su número, la reducción de sus distancias y la reducción de los tiempos de viaje. Para ello se utilizó los resultados de la «Encuesta Origen-Destino de Viajes del Gran Santiago 1991», realizada por la Comisión de Planificación de Inversiones en Infraestructura de Transporte, conforme al siguiente procedimiento:

- En primer término, y basado en la encuesta de origen de los nuevos residentes de Santiago, contenida en el estudio «Repoblamiento en la comuna de Santiago: Quiénes son los clientes y Cuáles sus motivaciones» ya citado; se agrupó según las grandes áreas de la encuesta OD, todas las comunas de la aglomeración metropolitana donde tenían su origen estos nuevos residentes. De acuerdo a ello se puede señalar que el 43,38% de estos nuevos habitantes ya vivían en la comuna de Santiago, un 11,08% vinieron del Area Norte, un 10,77% del Area Oriente, un 7,08% del Area Sur, un 17,85% del Area Poniente y un 9,85% del Area Surponiente.
- Según la misma encuesta OD, en el Gran Santiago se producen diariamente 2,1 viajes por persona, lo que multiplicado por los 28.265 nuevos residentes que no vivían anteriormente en la comuna, determina que el Repoblamiento estaría incidiendo sobre la matriz de casi 60.000 viajes diariamente, que corresponden a las personas que tenían localizaciones alternativas de residencia en cualquiera de los otros sectores de la ciudad.
- En tercer lugar, se construyó una matriz de ahorro en tiempo teniendo como lugar de destino a la comuna de Santiago, y de origen a todas las grandes áreas de la encuesta OD. Se determinó como valor de base el tiempo promedio de viaje interno en la comuna de Santiago (26,1 minutos), y se comparó con los tiempos promedios de viajes de cada una de las áreas de la ciudad a la comuna. Por ejemplo, el tiempo promedio de viaje desde el Area Norte a la comuna es de 37,3 minutos, lo que implicaría -siempre en promedio- un ahorro de 11,2 minutos por cada viaje realizado.
- En función a que la emisión de contaminantes atmosféricos como producto de la combustión de fuentes móviles, es distinta según el modo de transporte, se verificó que los viajes que tienen como origen o destino la comuna de Santiago, se distribuyen de la siguiente manera: un 70% en Transporte Público, un 15% en Transporte Privado, un 10% por Caminata, y un 5% Otros.
- Con todos los antecedentes expuestos, se construyó una tabla que sintetiza los ahorros en tiempo y número de viajes como producto de la relocalización de población residencial en la comuna de Santiago, respecto de una alternativa en cualquier otra comuna de la aglomeración metropolitana. El

Cuadro Resumen de los Ahorros Sociales Generados por el Programa de Repoblamiento

Item	Unidad
ANTECEDENTES DE POBLACION Y VIVIENDA REPOBLAMIENTO	
Viviendas Nuevas 1990 - 1998	19 183
Estándar de Habitantes por Vivienda	2,6
Porcentaje de Residentes Nuevos	56,62%
Nuevos Residentes Santiago	28 254
AHORROS POR COSTOS DE ASENTAMIENTO DIFERENCIAL	
Ahorro Infraestructura	US\$ 362
Ahorro Equipamiento	US\$ 5 562
Total Ahorro por Nuevo Residente	US\$ 6 124
AHORRO TOTAL DEL PERIODO	US\$ 173 027 498

Cuadro Resumen de los Ahorros en Tiempos de Viaje

TRANSPORTE PÚBLICO	T° DE VIAJE A ZONA (DÍAS)	AHORRO DE T° MENSUALES	HAZOS OMBROS TOTALES	HAZOS OMBROS T PRIVADO	AHORRO DE T° MENSUAL (DÍAS)
SANTIAGO	26,7				
AREA NOROCCIDENTE	27,3	11,3	11,770	6,880	1,321
AREA OCCIDENTE	26,7	8,8	11,200	7,370	1,376
AREA SUR	26,5	20	7,480	3,480	1,348
AREA NORORIENTE	26,8	11,5	10,880	11,170	2,354
AREA SUR ORIENTE	26,8	26,8	10,416	7,201	1,565
					13,009

TRANSPORTE PRIVADO	T° DE VIAJE A ZONA (DÍAS)	AHORRO DE T° MENSUALES	HAZOS OMBROS TOTALES	HAZOS OMBROS T PRIVADO	AHORRO DE T° MENSUAL (DÍAS)
SANTIAGO	18,7				
AREA NOROCCIDENTE	25,7	7	11,770	1,770	200
AREA OCCIDENTE	26,7	10	11,200	1,890	241
AREA SUR	26	11,3	7,480	1,134	230
AREA NORORIENTE	26,8	16,8	10,880	3,030	511
AREA SUR ORIENTE	27,7	18	10,416	1,862	400
					1.781

ahorro en tiempos de desplazamiento, ya sea al trabajo, al estudio, o bien a los servicios, es el más sensible desde el punto de vista de las mejoras en la calidad de vida de la nueva población residente. En el caso del Transporte Público, que concentra el 70% de los medios para todos los destinos y propósitos, el ahorro al año alcanza al 26%. Esto quiere decir que su una persona realiza en promedio 2,1 viajes diarios, lo anterior implica que cada dos días hace un viaje menos, exclusivamente por el factor de localización residencial.



En base a los antecedentes relativos a disminución de viajes y ahorro en el tiempo de los desplazamientos, se calculó un factor que permite dimensionar las ventajas ambientales (en materia de contaminación del aire a causa de Fuentes Móviles), que genera la localización de nuevos residentes en la comuna de Santiago, respecto de las otras zonas de la ciudad.

A modo de ejemplo se puede afirmar que un nuevo residente de Santiago, produce menos de la mitad de las emisiones por este factor, que un nuevo habitante del Area Sur Oriente.

Lecciones aprendidas

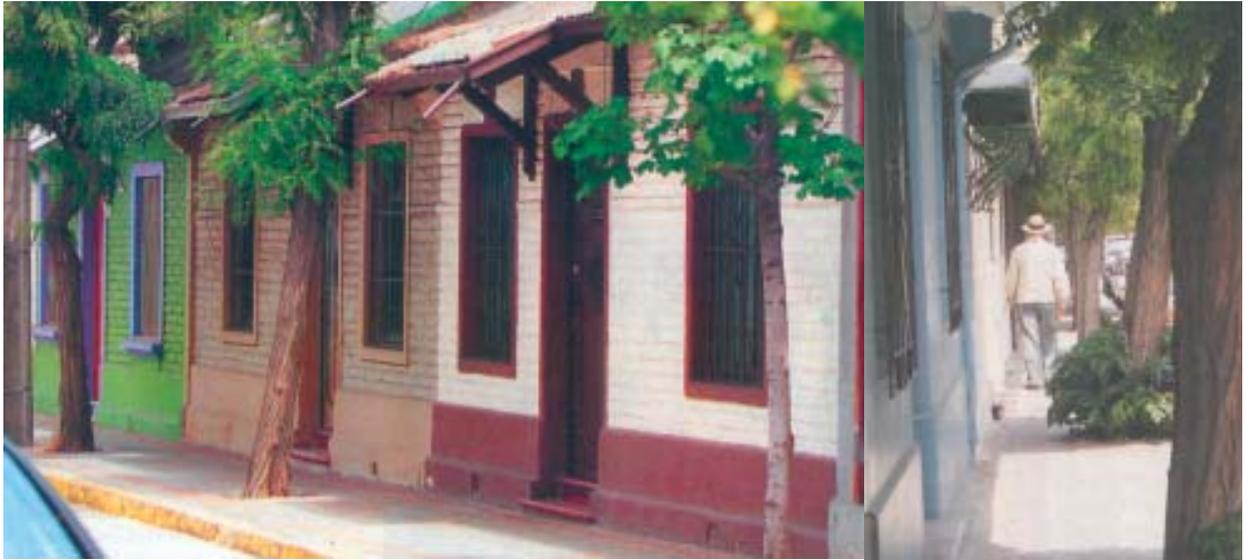
En general el Programa de Repoblamiento implementado en la comuna de Santiago, nos ha permitido revalorizar los imperativos del proceso de descentralización que ha venido fortaleciendo los gobiernos locales en Chile desde la década de los 80. La modificación de sus roles y atribuciones, en el sentido de dotarlo de un mayor nivel de autonomía, independencia financiera y una toma de decisiones ligada a sus propias iniciativas, lo ha consolidado como un dinamizador, generador y promotor del desarrollo local, superando su tradicional visión como administrador de los servicios que provee un territorio jurisdiccionalmente determinado.

Cuando se habla del municipio de Santiago y su programa de repoblamiento, este concepto de gestión urbana supero en la práctica de nuevas formas asociativas el enfoque clásico de proveedor de servicios y constructor de infraestructura, activando nuevas capacidades para la generación de iniciativas locales a través de la puesta en práctica de esfuerzos de coordinación y convergencia de recursos tradicionales y no convencionales en torno a un programa construido a partir de un consenso del municipio, la comunidad y los grupos de interés.

La consolidación de la forma de trabajo del programa de repoblamiento a través de la Cordesan, constituye de hecho un modelo de integración de intereses, deseos y voluntades en beneficio de una acción determinada, que se ha validado en el éxito de sus resultados. Se puede inducir entonces, y aunque sus estatutos así lo definen explícitamente al momento de creación, que la Corporación para el Desarrollo de Santiago es una forma de consolidar el rol del Gobierno Local como gestor del desarrollo comunal, más allá de la implementación exitosa de uno u otro programa.

Sin embargo, la implementación del programa ha generado algunos impactos negativos derivados de su dedicación casi exclusiva a la recuperación del parque habitacional y su población residente, como un objetivo marco que prevalecía sobre toda otra consideración de carácter urbanística. La complejidad de las áreas metropolitanas en el ámbito de sus relaciones, así como de sus centros de servicios en su diversidad y vitalidad, establecen una aproximación al problema del deterioro en términos de que éste no puede ser adecuadamente resuelto, sólo en función de una acción sobre las expresiones del mismo.

Aquí se quiere asegurar que el vaciamiento o pérdida de población residencial de las áreas centrales,



Casas de fachada continua propias de una arquitectura de principios de siglo entregan un espacio íntimo, constituyéndose en la excepción en el paisaje de una ciudad fuertemente segregada. Las imágenes corresponden a la población caja del Seguro Obrero, ubicada a cuadras de Providencia. (Fuente. Vivienda y Decoración. N° 388.)

es un efecto más de un proceso de deterioro que encuentra sus causas en una serie diversa de factores. De esta forma revertir el proceso de despoblamiento que experimentó Santiago, es un programa que actúa sobre un efecto de ese deterioro, y no sobre sus causas, provocando en algunas de sus instalaciones una modificación tal del paisaje urbano local que amenazaba con situarlo -en algunas de sus expresiones- como un nuevo gatillador de deterioro.

Su forma de instalación en el territorio, privilegió las metas cuantitativas en orden a recuperar para la comuna de Santiago en un plazo de 10 años en torno a los 100.000 nuevos habitantes, por encima de aquellas relacionadas con la producción del conjunto de condiciones que sintetizan la calidad de vida urbana como una forma de asentamiento racializado para acoger una mayor densificación habitacional.

Otro efecto no controlado del proceso, dice relación con el progresivo incremento del valor final de venta de las soluciones habitacionales, derivado del notable alza del valor del suelo en la comuna a propósito del creciente interés del mercado por la edificación residencial que promovía el Programa de Repoblamiento. En algunos sectores el valor del suelo pasó de US\$ 60 el metro cuadrado de terreno, a más de US\$ 300, impactando directamente en los valores de las viviendas con un incremento que a futuro tiende a restringir el acceso de los sectores sociales que más dependen de las ventajas de la centralidad.

A la fecha no hay estudios adecuadamente estructurados que permitan saber a ciencia cierta si el Programa de Repoblamiento ha expulsado a las clases populares de sus antiguos y tradicionales lugares de residencia, por cuanto su consolidación como progra-

ma todavía no afecta en forma masiva el territorio comunal. Aún así, y en la evolución natural de su implementación, el programa ha ido progresivamente eliminando la posibilidad de acceso a este vasto sector social, con lo que a futuro se podría ver amenazada la valiosa heterogeneidad en la composición social de la población residente en la comuna, que a la fecha se considera como una situación de excepción dentro del paisaje de una ciudad fuertemente segregada, que ha marginado a la población de escasos recursos a una localización espacial periférica.

En síntesis, estos aspectos constituyen aquellos factores claves sobre los que actualmente es necesaria una adecuación del programa, en orden a corregir o mitigar los impactos indeseados del mismo. Por una parte se hace necesario entender la intervención del repoblamiento como una acción integral de gestión urbana que considere todas las variables del desarrollo territorial, como un sistema de valores ambientales asociados a la forma de vida urbana; y por otra, asegurar que los valores de la centralidad son accesibles al más amplio espectro social de la comunidad, como una forma de preservar la heterogeneidad en la composición de la población residente, estrategia que se ha consolidado como una iniciativa de control del deterioro.

Aspectos claves del caso posibles de replicar

En general los aspectos que viabilizan la replicabilidad del caso de estudio, dicen relación con sus factores más esenciales en términos de la estructura organizativa. Como ya se dijo, el proceso de vaciamiento

residencial de las áreas centrales de las ciudades, no es una dinámica que afecta sólo a la comuna o ciudad de Santiago, sino también a un conjunto más amplio de asentamientos humanos en el país y la región latinoamericana. En el caso de la ciudad de Santiago, este fenómeno se viene dando con distinta graduación en al menos 15 comunas centrales, y actualmente en gran parte de ellas, la recuperación de población residente es una dinámica ya instalada a partir del modelo de gestión diseñado e implementado por el Programa de Repoblamiento.

Las bases de esta replicabilidad dentro del contexto de la ciudad de Santiago, pero también en otras ciudades del país, está dado fundamentalmente por lo siguiente:

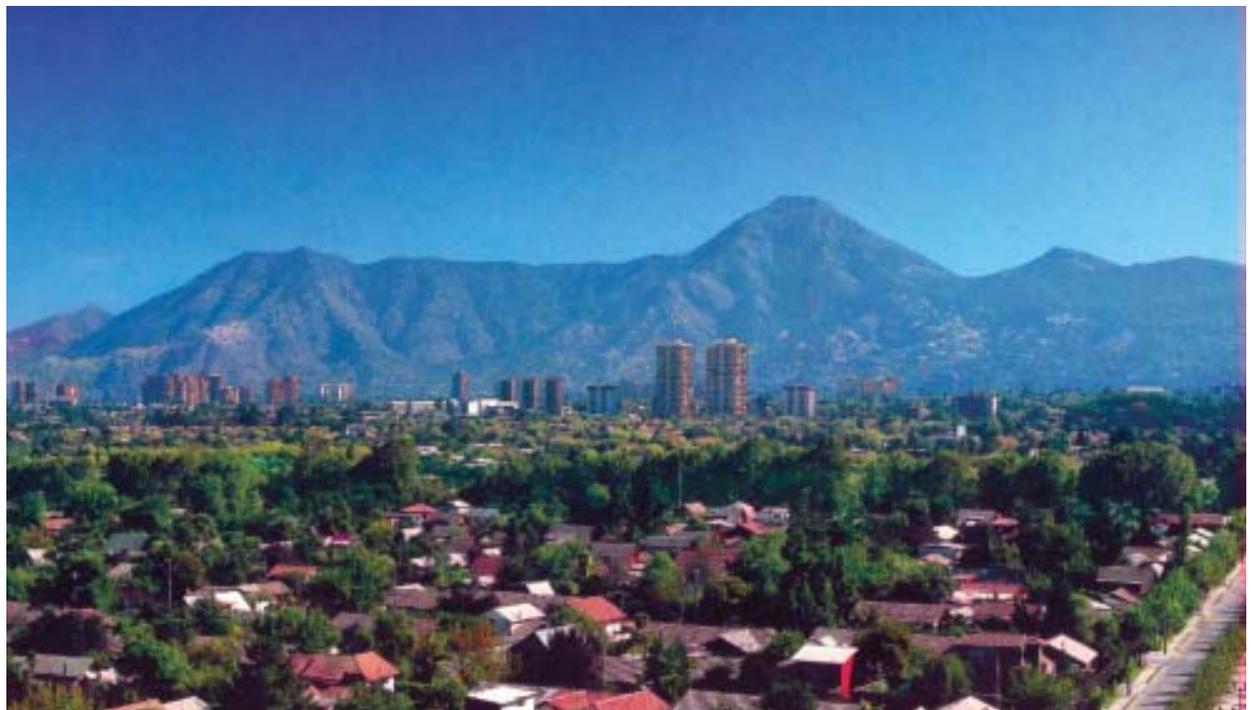
- Corresponde a una iniciativa construida a partir de un consenso de actores, donde se han articulado los distintos y diversos intereses del gobierno (nacional y local), la sociedad civil en todas sus formas, y el sector privado empresarial. Este acuerdo para la acción es considerado la base de toda la formulación del programa, y para su definición sólo se requiere activar mecanismos de participación social y comunitaria ya internalizados en la forma de hacer gobierno local tanto en Chile como en la Región.

- Corresponde a una iniciativa que pone en práctica los esfuerzos de coordinación y convergencia de recursos tradicionales y no convencionales, sean estos del nivel central en su gestión descentralizada, del

sector privado, de la propia comunidad, de organizaciones no gubernamentales, de la cooperación internacional y/o del mismo municipio; y en consecuencia el modelo de acción puede ser adaptado a otras realidades presupuestarias de municipios no tan independientes y autónomos financieramente como la comuna capital. Esta consideración es de vital importancia, dado que la factibilidad de la intervención urbanística no está condicionada por la cuantía de los recursos económicos involucrados, sino por la forma en que se construye la disponibilidad financiera para su materialización. En otras palabras la pregunta no es ¿cuanto cuesta?, sino ¿como se paga?.

- Corresponde a una iniciativa que a pesar de su envergadura puede ser liderada eficientemente por los Gobiernos Locales, lo cual depende sólo de que ellos puedan asumir su rol de gestor del desarrollo comunal por encima de sus funciones tradicionales como prestador de servicios, constructor de infraestructura o administrador de políticas asistenciales en materia social.

- Corresponde a una iniciativa que se implementa sin requerir un cambio estructural de las condiciones institucionales vigentes, sino más bien a partir de pequeñas adecuaciones posibles de articular en el nivel organizativo o legal del ámbito local. De esta forma, y aunque la creación de la Corporación para el Desarrollo en el caso de Santiago la consolidó como un gran facilitador del proceso de gestión del programa, también es posible afirmar que en el ámbito de su replica-



Vista de un sector de la comuna de Las Condes desde el Edificio El Bosque, paseo Visviri con Camargo, como ejemplo de la extensión urbana que alcanza la gran ciudad, más allá del casco urbano central.

bilidad como caso no se ve como imprescindible la instalación de esta nueva institucionalidad para garantizar el éxito de la iniciativa.

Presupuesto y Financiamiento

Establecer el presupuesto del programa, así como su forma de financiamiento, constituye una tarea de investigación que excede el ámbito del presente artículo. Ello en consideración a la forma de operar del programa, la numerosa cantidad de fuentes involucradas, las diferencias estacionales en el proceso de construcción de soluciones habitacionales, entre otras.

Sin embargo, y con el exclusivo propósito de tener una referencia acerca de la cantidad de dinero que el municipio ha debido involucrar en la administración del programa, baste señalar que la transferencia de recursos económicos que el municipio viene realizando a la Cordesan para estos fines en promedio durante los últimos 5 años, equivale aproximadamente a US\$ 100.000 anuales. Cabe señalar que este monto solo constituye el aporte del presupuesto municipal a dichas funciones administrativas, a lo que hay que agregar los ingresos propios de la Corporación para consolidar el gasto total de dicho ítem.

A nivel del Gobierno Central, su aporte financiero lo constituye de manera indirecta el otorgamiento de subsidios especiales de Renovación Urbana en la comuna de Santiago, y que en su conjunto para el período comprendido entre 1990 y 1998 equivalen a 5.400 subsidios por un monto total de US\$ 30.000.000.

El sector privado empresarial, responsable de la construcción de poco más de 1.700.000 metros cuadrados de obras nuevas con destino habitacional en el período 1990-1998, invirtió del orden de US\$ 770.000.000; cifra que se recupera en parte con el Subsidio señalado, en parte con el ahorro previo de los postulantes, y en parte a través de un Crédito Hipotecario que otorga la Banca.

La cifra más compleja de cuantificar, corresponde a las inversiones municipales con cargo a su presupuesto de ingresos propios o bien a transferencias de la cooperación internacional, destinadas al mejoramiento global del medio ambiente urbano donde las iniciativas de renovación urbana tienen lugar. Se incluye aquí la construcción de nuevos parques, la remodelación de plazas existentes, el mejoramiento integral del alumbrado público y ornamental, la óptima mantención de los pavimentos de aceras y calzadas, la peatonización o semipeatonización de calles, la mantención de fachadas, el mejoramiento de los servicios de recolección y disposición final de residuos domiciliarios, el incremento de la seguridad ciudadana, entre otros. Visto de esta forma, y aunque la suma de las inversiones puede realizarse de manera

rápida, no resulta sencillo asignar el conjunto de dicho monto como acciones vinculadas exclusivamente al programa de repoblamiento, dado que ellas importan simultáneamente a un conjunto diverso de estrategias municipales.

BIBLIOGRAFIA

- CONTRERAS, Miguel; «Santiago Poniente: Análisis Socio-Espacial del Proceso de Renovación Urbana, Comuna de Santiago (1992-1997)», Memoria para optar a título de Geógrafo, Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Escuela de Geografía, Santiago de Chile, marzo de 1998, pp 122.
- CORDESAN; «Tendencias centrales del mercado de viviendas en la comuna de Santiago, Cuatro Trimestre 1998, Resumen Anual Ejecutivo», Informe Ejecutivo, Corporación para el Desarrollo de Santiago, Unidad de Gestión Inmobiliaria, Santiago de Chile, abril de 1999, pp.19.
- CORDESAN; «Programa de Repoblamiento (1992-1998): Logros y Proyecciones, Importancia del Subsidio de Renovación Urbana», Documento de Trabajo, Corporación para el Desarrollo de Santiago, Santiago de Chile, septiembre de 1998, pp.18.
- DAHER, Antonio; «La gestión territorial como instrumento de descontaminación atmosférica de Santiago», Artículo de Revista EURE, Volumen XXIII, N° 70, Santiago de Chile, diciembre de 1997, pp. 91-99.
- SECTRA; «Encuesta de origen-destino de viajes del Gran Santiago 1991», Informe Final, Volumen I, Comisión de Planificación de Inversiones en Infraestructura de Transporte, Secretaría Ejecutiva, Santiago de Chile, agosto de 1992, pp. 74.
- URETA, Alberto; MUSALEM, Luis; DOMEYKO, Jorge; HOFER, María Eugenia; SOSTIN, Nicolás; «Imperativo de la Recuperación Urbana: Algunos Costos de la Expansión», Documento de Trabajo, Corporación para el Desarrollo de Santiago, Santiago de Chile, diciembre de 1987, pp.76.
- VALENZUELA, Jaime; «Urban Decay and Local Management Strategies for the Metropolitan Centre: The Experience of the Municipality of Santiago, Chile», UNCRD Research Report Series N° 8, Latin American Regional Development in an Era of Transition, The Challenges of Decentralization, Privatization and Globalization, United Nations Centre for Regional Development, Nagoya, Japón, diciembre de 1994, pp. 65-86.
- VASALLO V., Emilio; «Repoblamiento en la comuna de Santiago: Quiénes son los clientes y cuáles sus motivaciones», Documento de Trabajo, Municipalidad de Santiago, Estudios Sociales, Santiago de Chile, noviembre de 1997, pp. 29.