



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

Mauricio Valenzuela Verdugo²

Perfil del lugar

En cuanto a su situación geográfica y topográfica, la ciudad de Santiago se encuentra ubicada en un valle precordillerano de la Cordillera de Los Andes, a unos 100 kilómetros del Océano Pacífico; y se ha desarrollado en una cuenca hidrográfica de 60 kilómetros de largo en el sentido norte sur, y unos 40 kilómetros de ancho en el sentido oriente poniente. Su aspecto general es de una planicie con pendiente aproximada de un 1% en el sentido oriente poniente, y con una altura promedio en torno a los 500 metros sobre el nivel del mar. Esta cuenca se encuentra rodeada en todo su entorno por cordones montañosos de una altura promedio de 1.500 metros, con una apertura hacia la Cordillera de Los Andes (denominado Cajón del Maipo), y otras dos aperturas (una hacia el norte y la otra hacia el sur) que no coinciden linealmente, lo que no permite una ventilación del valle en el sentido horizontal de sur a norte.

Climáticamente, la cuenca de Santiago está clasificada como mediterránea, es decir con Veranos cálidos (hasta 35° C), secos (sin lluvia) y largos (6 meses). Las estaciones de Otoño e Invierno son más bien frescas y ligeramente frías (-1° C como mínimo) y con pocas lluvias (no más de 15 a 20 días al año).

La temperatura media anual alcanza los 15° C, en tanto que la precipitación media anual se ha considerado en los 300 mm., catalogándose como año normal este nivel de lluvias. Respecto a los vientos del valle, estos están dirigidos por la acción del anticiclón del Pacífico, que es un centro de altas presiones, y se desplaza a 20° y 30° de latitud sur.

Durante la mayor parte del año caen sobre el valle estas masas de aire lentas y permanentes, produciéndose el choque de las masas que ascienden conformándose una capa de inversión térmica que no permite la ventilación del valle, especialmente en Invierno, en que se ubica a baja altura no permitiendo la difusión vertical ni horizontal de los contaminantes atmosféricos. Esta capa de inversión térmica sólo desaparece en invierno cuando el valle es afectado por depresiones o mal tiempo con lluvias prolongadas.

La estabilidad de esta situación climática del valle en que se asienta la ciudad de Santiago, ligado a los fenómenos que determinan la producción de los

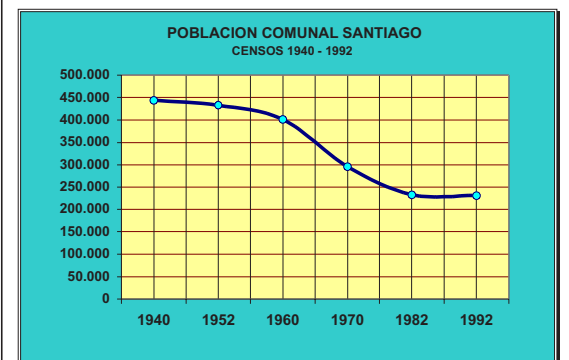
distintos componentes de contaminantes atmosféricos, llevó al gobierno nacional -en octubre de 1996- a declarar la Región Metropolitana de Santiago como zona saturada por cuatro contaminantes (Monóxido de Carbono, Partículas Totales en Suspensión, Material Particulado Respirable y Ozono) y en estado latente por un quinto (Dióxido de Nitrógeno).

En términos administrativos y jurisdiccionales, la Municipalidad de Santiago es la instancia de Gobierno Local responsable de la administración de la comuna central de un Área Metropolitana de 4,7 millones de habitantes (casi el 40% de la población total de país), repartida en 34 municipios que ocupan una extensión total de 230.000 hectáreas, y en una superficie urbana consolidada equivalente al 20% del total, lo que arroja una densidad promedio de la ciudad en torno a los 100 habitantes por hectárea.

Hacia principios de la década de los 90, cuando se dio inicio al Programa de Repoblamiento que aquí se expone como caso de estudio, la comuna de Santiago alojaba tan sólo 230.974 habitantes, en una superficie total -casi enteramente urbanizada- de 2.230 hectáreas (poco menos del 10% de la superficie de los 34 municipios que componen el Área Metropolitana), y con una densidad bruta de casi 104 habitantes por hectárea.

Sin embargo, esta situación actual es fruto de un acelerado proceso de des-poblamiento residencial que experimentó la comuna fundacional, en conjunto con otras 10 a 12 comunas del área central de la ciudad. En efecto, entre 1940 y 1992, y mientras la población total de la ciudad crecía casi 5 veces (de 952

Pérdida de Población Residente Comuna de Santiago



1 Primera parte del programa de repoblamiento Un programa de gestión urbana local estructurado en nuevas formas de asociación entre el sector público y privado 1990-1998.

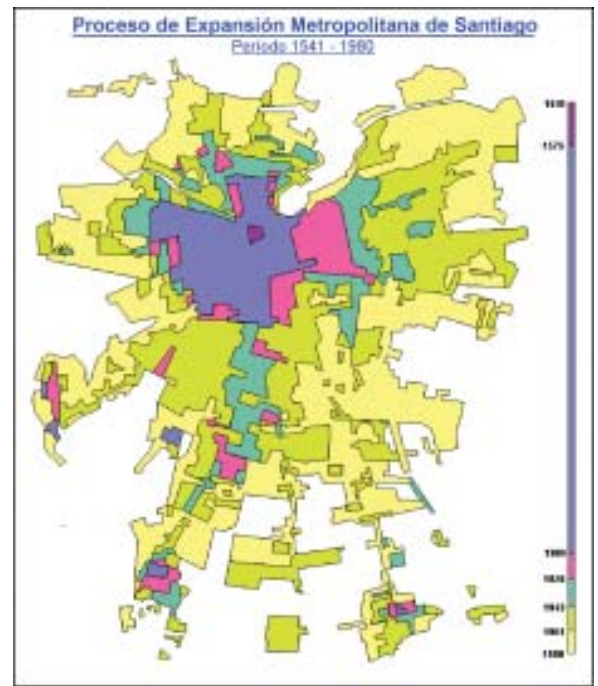
2 Arquitecto Urbanista. Director de Planificación Urbana - Secretaría Comunal de Planificación. Municipalidad de Santiago. Email: mvalenzuela@munistgo.cl

mil a 4,7 millones de habitantes), la población residencial de la comuna de Santiago disminuyó casi a la mitad, pasando de 444.196 habitantes en 1940 a poco más de 230.000 en 1992.

Este proceso de despoblamiento residencial es particularmente severo entre los años 1960 y 1982, período en el que la comuna de Santiago perdió 170.000 habitantes, que equivalen al 80% del total de la población que dejó de vivir en la comuna de Santiago durante los últimos 100 años.

Al modelo de desarrollo urbano claramente expansionista que ha dominado la forma de hacer ciudad durante el último siglo, se asigna como una de las causas de este vaciamiento de su área central, que ha afectado no solo a la comuna de Santiago sino a un sector más amplio. La explosión expansiva comenzó a fines de la década de los 30, cuando la población de mayores ingresos comenzó a buscar una forma de vida suburbana, ligado a la idea del emergente modelo de la ciudad jardín junto a la introducción del automóvil.

En esta forma de la ciudad, de los 80 en adelante, el sector público tuvo un papel preponderante a través de la ejecución de programas de vivienda de interés social, mayoritariamente construidos sobre las márgenes de la ciudad periférica, en un proceso de instalación que va a provocar además una fuerte segregación socio espacial de la población.



En términos de la administración de recursos financieros es posible señalar que el Municipio de Santiago, es el más poderoso y autónomo de la ciudad y del país, dada la estabilidad en el crecimiento de sus recursos propios permanentes. Actualmente el



Apacible barrio de casco antiguo de Santiago y que ha experimentado despoblamiento residencial.

presupuesto municipal anual de la comuna de Santiago equivale a 110 millones de dólares.

Tema del caso. Repoblamiento residencial de áreas centrales deprimidas en su rol habitacional

Concepto clave de la gestión realizada

La recuperación y el fortalecimiento del rol residencial de las áreas centrales deprimidas de las ciudades, pueden generar beneficios sociales, económicos y ambientales a su comunidad, por medio de una integración a la planificación de los usos de suelo de un modelo eficiente de gestión urbana que asocie estratégicamente al sector privado, al gobierno nacional y al municipio, para revertir la espiral de deterioro que afecta a estas zonas.

Los beneficios económicos y sociales de repoblar áreas centrales en proceso de vaciamiento residencial, se expresan como ahorros en los costos diferenciales que para el nivel público representa la localización alternativa dentro de la ciudad de nuevos residentes, en consideración a las inversiones que se deben realizar para equilibrar el nivel de dotación de equipamientos y servicios que en la actualidad ofrece esta área central.

Los beneficios ambientales del repoblamiento en cambio, son relevantes en cuanto a la modificación en la matriz de origen y destino de viajes en la ciudad, desconcentrándolos, reduciendo su número, distancia y tiempo, y por ende disminuyendo las emisiones de contaminantes atmosféricos provocadas por las fuentes móviles, sean realizados estos viajes en transporte público o privado.

Nombre del proyecto o programa. Programa de Repoblamiento de Santiago

Objetivos del programa

Recuperación habitacional de la comuna de Santiago, área central de una aglomeración metropolitana de 5 millones de habitantes; que experimentó un vaciamiento residencial en los últimos 50 años, provocado por la dominancia de un modelo de desarrollo urbano claramente expansionista, apoyado por la emergencia de un estilo de vida suburbano de ciudad jardín y la creciente incorporación del automóvil en los modos de desplazamiento de las personas.

Resumen

Estableciendo una nueva forma de relación con la sociedad civil, a comienzos de los 90, el Municipio desarrolló un programa de participación de la comunidad residente y usuaria de la comuna, a objeto de



Transporte hacia nuevas comunas, las que han crecido con el despoblamiento residencial del casco antiguo de Santiago.

acordar en conjunto una propuesta básica para el desarrollo local de Santiago. Este proceso, denominado Primera Convención de Santiago, movilizó a más de 60.000 personas, y logró consolidar una Visión de desarrollo para la comuna que se expresó como el deseo de Renovar Santiago como un Centro Metropolitano Atractivo, Eficiente y Humano.

Entre las propuestas estratégicas señaladas por la comunidad para conseguir este propósito, figuraba en primer lugar la necesidad de Recuperar el Rol Residencial de la comuna, lineamiento que se materializó a través de la creación e posterior implementación del Programa de Repoblamiento de Santiago.

Las estrategias que impulsó el Programa de Repoblamiento, tuvieron diversos ámbitos de acción, concentrándose particularmente en la creación por parte del Gobierno Central, de un marco de incentivos y estímulos para la Renovación Urbana, que rompieran la inercia del deterioro de las áreas centrales de las ciudades. Pero también desarrolló líneas estratégicas de acción dirigidas al sector privado (residentes actuales y potenciales, así como al sector inmobiliario); modernizando de paso la forma institucional del Gobierno Local para hacer gestión urbana pública de alto nivel.

Importancia del tema

El proceso de deterioro y pérdida de población como consecuencia de la pérdida de calidad en las condiciones de vida, no sólo afectó a la comuna de Santiago, sino que a un amplio espacio interior de la ciudad, no siendo -en consecuencia- un fenómeno de carácter local, ni mucho menos exclusivo de esta realidad latinoamericana, sino que un proceso que únicamente puede ser adecuadamente comprendido e intervenido en la escala de toda la ciudad.

Algunas de las razones que explican este fenómeno son: la ausencia de políticas urbanas y la falta de una visión de ciudad que sus actores principales y el gobierno hubieran hecho propias; la ausencia de un

gobierno metropolitano o al menos una instancia de coordinación intermunicipal; el desarrollo no planificado en extensión, en el que el sector público tuvo un rol principal a través de la ejecución de programas de vivienda social; el desinterés manifiesto por el patrimonio acumulado en términos de inversiones en edificios, infraestructura y servicios; la invasión del espacio público por el comercio informal; la proliferación de sitios baldíos o eriazos; las dificultades crecientes de accesibilidad al centro de la ciudad y; entre otras, la mezcla excesiva de usos de suelo que competían bajo el principio de la ley del más fuerte.

Revertir el proceso de despoamiento del centro de la ciudad puede ser considerada entonces como una de las iniciativas de mayor sustentabilidad y cuidado con el medio ambiente, de toda experiencia de gestión urbana pública llevada a cabo durante los últimos 20 años en Chile. Ello por cuanto su acción respecto a la recuperación del valor residencial en los usos de suelo de las áreas centrales de la ciudad, constituye una acción de planeamiento y gestión urbana orientados hacia el desarrollo sustentable de su comunidad.

Descripción del caso

Aún cuando el Programa de Repoblamiento no toma forma como tal sino hasta comienzos de los 90, la preocupación por la recuperación urbana de la comuna es bastante anterior, incluso se advierte ello en los estudios «Política de Remodelación de la comuna de Santiago» realizado por una comisión conformada por representantes del Ministerio de Vivienda, el Colegio de Arquitectos y el propio municipio, en agosto de 1976; o el documento de trabajo «Deterioro y Despoblación» de un par de meses antes.

Guiado por esta preocupación es que el Municipio de Santiago crea la Corporación para el Desarrollo de Santiago (Cordesán) el 27 de diciembre de 1985, la que en los años siguientes va a constituirse como el principal promotor de toda actividad relacionada con la implementación de dicho programa.

La Cordesán se constituye entonces como institución de derecho privado, con personalidad jurídica, sin fines de lucro, y que mediante el esfuerzo conjunto y organizado de personas, instituciones y empresas tiene por objetivo general el desarrollo de la comuna de Santiago. Entre sus objetivos más específicos figuran:

- Organizar, promover, planificar, coordinar y ejecutar proyectos para el Desarrollo Urbanístico, Económico y Social de la Comuna, mediante acciones de Diseño, Remodelación, Renovación, Rehabilitación, Reconstrucción, Edificación, Arborización, Descontaminación, Prevención del Deterioro Urbano y Conservación del Patrimonio Arquitectónico.

- Elaborar estudios, trabajos de investigación y planes experimentales, con el objeto de impulsar el Desarrollo de la Comuna.
- Servir de enlace entre las Empresas Adherentes, las Entidades Financieras y la Municipalidad.
- Evaluar los resultados de las acciones desarrolladas
- Financiar o prestar asesoría técnica a actividades de estudio e investigación que se ejecuten por otras instituciones.

Sin embargo, en el ámbito de sus facultades es donde figuran aquellos aspectos que van a consolidarla como un eficiente articulador de los intereses del Gobierno Local con los del sector público en general, y con los distintos y diversos grupos de interés que se encontraban actuando en el territorio comunal. Entre estas facultades figuran las siguientes:

- Recibir contribuciones y aportes en general de personas naturales o jurídicas.
- Administrar su patrimonio conforme a las disposiciones de su Estatuto.
- Celebrar actos y contratos con instituciones, organismos, empresas o trabajadores.
- Contratar empréstitos mediante la emisión de valores de oferta pública o privada
- Adquirir, vender y arrendar bienes muebles e inmuebles y celebrar todos aquellos contratos necesarios para cumplir con sus objetivos

Para el cumplimiento de su cometido la Cordesán se organiza en torno a un Consejo de Administración presidido por el mismo Alcalde de la comuna de Santiago, y en base a una estructura de asociados donde se encuentran representadas diversas instancias de la vida pública local. Actualmente este Consejo de Administración está compuesto por cuatro bancos (Banco del Desarrollo, Hipotecario y de Fomento BHIF, de A. Edwards y de Chile); tres organizaciones no gubernamentales (Taller Norte, Sur Profesionales e Instituto Río Colorado); cinco universidades (Universidad de Chile, Católica de Chile, Nacional Andrés Bello, Diego Portales y Arcis); tres empresas de servicios públicos (Chilectra Metropolitana, Telefónica S.A. y Metro S.A.); cinco asociaciones (Cámara de Comercio de Santiago, Cámara Chilena de la Construcción, Asociación de Corredores de Propiedades, Colegio de Arquitectos y la Confederación de Pequeños Industriales y Artesanos); y dos cooperativas de vivienda (Cooperativa Abierta de Viviendas Habitacoop y Fundación Invica).

Durante sus primeros años de funcionamiento, la Cordesán se avocó principalmente a la elaboración

de estudios y diagnósticos que permitieran conocer en detalle el proceso de despoblamiento que venía experimentando la comuna central, cuales eran sus causas estructurales, y de que forma se podían activar iniciativas de renovación que apuntaran a la recuperación de la vitalidad urbana de la cual había gozado este sector de la ciudad tradicionalmente.

Es así como en 1987 la Cordesan publicó un estudio denominado «Imperativo de la Recuperación Urbana: Algunos Costos de la Expansión», que tenía como propósito contribuir al desarrollo de acciones urbanas que permitieran renovar los centros históricos de las ciudades, que hasta entonces experimentaban un fuerte proceso de deterioro como consecuencia del modelo expansionista imperante. En él se describen los antecedentes de un sector de la comuna de Santiago -sector Centro Poniente- en términos de su oferta ociosa de equipamientos e infraestructura de servicios, para luego establecer los costos diferenciales que le implicaban al sector público como inversión social, el localizar un nuevo habitante residencial en el centro o en la periferia expansiva de la ciudad.

Para realizar esta comparación se calculó los costos de instalación de un nuevo habitante en términos de sus requerimientos de infraestructura de servicios (Abastecimiento de Agua Potable, Evacuación de Aguas Servidas, Evacuación de Aguas Lluvia, Abastecimiento de Energía Eléctrica, y Vías de Acceso y Circulación), así como en sus demandas de equipamientos (para el caso de esta investigación sólo se consideraron los equipamientos de Salud, Educación, Vigilancia Policial y, Deportes y Recreación), tomando como base la comuna de Santiago respecto de las comunas periféricas de Renca y La Pintana.

Los resultados de este estudio fueron conclusiones: mientras los costos sociales de las inversiones necesarias de realizar para incorporar un nuevo residente en la comuna de Santiago ascendían apenas a US\$ 363, en la periferia llegaban a los US\$ 6.487. Este sería a futuro uno de los antecedentes más significativos con que se argumentó la necesidad de crear una línea de subsidio habitacional especialmente dirigida a la construcción habitacional en las zonas definidas como de Renovación Urbana, y que complementará los beneficios tributarios que otorgaba la Ley de Renovación Urbana, promulgada el mismo año 1987.

Con este argumento, que indicaba que localizar un nuevo habitante en la comuna de Santiago era 16 veces más barato (a nivel de inversión social) que en la periferia, el municipio y la Cordesan gestionaron ante el Gobierno Central la creación (en 1992) de un Subsidio estatal espacial para las viviendas que se construyeran en las denominadas Zonas de Renova-

Cuadro Resumen de las Inversiones Necesarias de Realizar para Incorporar un Nuevo Residente

Item	CENTRO	PERIFERIA
INFRAESTRUCTURA	178	740
Abastecimiento Agua Potable	45	236
Evacuación Aguas Servidas	12	98
Evacuación Aguas Lluvias	0	12
Abastecimiento Energía Eléctrica	112	161
Vías de Acceso y Circulación	9	234
EQUIPAMIENTO	185	5.747
Salud	0	237
Educación	0	4.100
Vigilancia Policial	113	1.361
Deportes y Recreación	72	49
TOTAL	363	6.487

Montos Expresados en US\$

ción Urbana, y postuladas dentro del sistema general unificado del subsidio habitacional.

Este se constituyó en un impulso decisivo al proceso de recuperación urbana de centros urbanos deprimidos en su condición residencial, por cuanto implicó una modificación sustantiva en la estructura financiera de los subsidios habitacionales; colocando a estas zonas de renovación urbana en una situación de discriminación positiva respecto de su competitividad metropolitana frente a la oferta de viviendas.

En efecto, cuando uno postula adquirir una vivienda -por intermedio del sistema general unificado de subsidio habitacional- de hasta US\$ 13.889, puede optar a un subsidio equivalente a US\$ 3.889, si esta residencia se encuentra fuera de las zonas de renovación urbana. Sin embargo, si la misma vivienda está dentro de la zona, el monto del subsidio se incrementa en un 43% llegando a US\$ 5.556, es decir un 40% del valor total de la vivienda.

Otra característica del subsidio especial de renovación urbana, lo constituye su monto fijo independiente del valor de la vivienda, contrario al subsidio tradicional, que disminuye en monto y porcentaje en la medida que se incrementa el valor de la solución habitacional. En la vivienda más cara que puede optar por este sistema, de hasta US\$ 41.667, el subsidio tradicional es de US\$ 2.500, en tanto que el de renovación urbana se mantiene en los US\$ 5.556, lo que representa un incremento relativo del 122%.

En otro orden de cosas, y el mismo año 1988, la municipalidad de Santiago contrataba a la Pontificia Universidad Católica de Chile para desarrollar a través de sus facultades de Arquitectura y Economía, los estudios tendientes a la formulación de un Plan de Desarrollo Urbano, Económico y Social para la comuna.

La recuperación democrática del país en 1990 después de 17 años de dictadura militar, posibilitó al municipio de Santiago -entre otras instancias de go-

**Comparación de la Estructura Financiera
Subsidio Tradicional y de Renovación Urbana**

VIVIENDA HASTA US\$ 13.889	TRADICIONAL	RENOVACION URBANA
SUBSIDIO ESTATAL	3.889	5.556
AHORRO POSTULANTE MINIMO	1.389	1.389
CREDITO PRIVADO MAXIMO	8.611	6.944

VIVIENDA HASTA US\$ 27.778	TRADICIONAL	RENOVACION URBANA
SUBSIDIO ESTATAL	3.056	5.556
AHORRO POSTULANTE MINIMO	2.778	2.778
CREDITO PRIVADO MAXIMO	21.944	19.444

VIVIENDA HASTA US\$ 41.667	TRADICIONAL	RENOVACION URBANA
SUBSIDIO ESTATAL	2.500	5.556
AHORRO POSTULANTE MINIMO	4.167	4.167
CREDITO PRIVADO MAXIMO	27.778	27.778

[Montos Expresados en US\\$](#)

bierno- la suscripción de un nuevo pacto social basado en la construcción de un acuerdo comunitario con los actores sociales y grupos de interés, respecto a la

visión de desarrollo -deseada y posible- para la comuna de Santiago en el horizonte del año 2000. A este proceso de participación de la sociedad civil se le denominó Primera Convención de Santiago, y de allí se desprendieron los principales lineamientos de acción a los que el municipio se abocó de manera prioritaria.

El imperativo de la acción estuvo dominado por la idea de Renovar y Repoblar la comuna de Santiago, recuperando su rol residencial prioritario y fortaleciendo su identidad barrial tradicional, como una manera de construir un centro urbano metropolitano atractivo, eficiente y humano.

Concertada esta visión de desarrollo, el municipio y la Cordesan se abocaron a la formulación de una estrategia que diera cuenta de estas demandas sociales, y formuló el denominado Programa de Repoblamiento de Santiago, que en sus fases efectivas se implementó en la articulación de acciones concertadas en tres niveles distintos pero complementarios.

De esta forma se consolidaron tres frentes de gestión, respecto de los cuales las estrategias fueron las siguientes:



Programa de rehabilitación urbana que fomenta el mejoramiento de viviendas antiguas de barrios de la comuna de Santiago.

En el nivel instrumental, las acciones se concentraron principalmente en gestionar ante el Gobierno Central el perfeccionamiento del marco jurídico existente, relacionado fundamentalmente con la promulgación de la Ley de Renovación Urbana, la definición de sus zonas en el nivel local, y la promoción de los beneficios tributarios que su aplicación generaba para los propietarios e inmobiliarias. Además de lo anterior se gestionó la implantación de la estructura de incentivos a las personas (futuros residentes) a través del subsidio especial de renovación urbana.

En el ámbito de la gestión público-privada, se desarrolló una estrategia de articulación de intereses que respondía a tres preguntas claves:

- ¿Quién quiere vivir en el Centro?
Para ello el Municipio a través de su Unidad de Vivienda, abrió un registro de personas interesadas en vivir en la comuna denominado Bolsa de Demanda, asesorándolas en términos de ofrecer los planes más aptos para la adquisición de vivienda de acuerdo a su realidad socioeconómica, asegurando de paso un volumen de compradores potenciales
- ¿Quién quiere vender su propiedad?
La Cordesan localizó sitios y propiedades susceptibles de ser escenario de un proyecto inmobiliario nuevo constituyendo un Banco de Terrenos, gestionó la transacción entre los propietarios vendedores y las inmobiliarias compradoras, o participando directamente en la compra en función de sus atribuciones especiales
- ¿Quién quiere construir Viviendas?
A partir de los antecedentes de la Bolsa de Demanda y del Banco de Terrenos, se buscó a la Empresa Constructora o Inmobiliaria dispuesta a construir las viviendas requeridas en los terrenos ofertados, firmando un Convenio de Acción Conjunta denominado Convenio de Repoblamiento.

El tercer frente de gestión, estuvo definido por las acciones desarrolladas en forma directa por el Municipio y la Cordesan, relacionadas en lo pertinente con la marcha de una Campaña de Mejoramiento de la Imagen del centro, y la realización directa de inversiones locales destinadas a incrementar estas ventajas comparativas de la centralidad, particularmente en el espacio público.

De esta forma se puso en práctica una fuerte campaña pública de mejoramiento de la imagen de Santiago, como un lugar con las mejores condiciones

para habitar, auspiciando y patrocinando el conjunto de proyectos que construyó el Programa de Repoblamiento en su etapa inicial. Se destacó la amplia oferta de servicios locales, la disponibilidad de una variada gama de equipamientos de salud y educación, el acceso a la cultura, la proximidad al lugar de trabajo, la gran disponibilidad de áreas verdes, la óptima dotación de infraestructura pública, entre otros. Paralelamente se implementó una estrategia de mejoramiento de los espacios públicos existentes (plazas y paseos peatonales), así como la creación de nuevas áreas verdes de gran impacto metropolitano (Parque de los Reyes, Parque Almagro).

En síntesis, el Programa de Repoblamiento operó de esta forma durante los primeros años, basados además en una política local de vivienda nueva que respondía a tres necesidades básicas de la comuna:

- A la recuperación del parque habitacional perdido históricamente a causa del deterioro que experimentaba la comuna como consecuencia de los múltiples factores a que ya se ha hecho mención.
- A la remodelación del parque residencial existente que presentaba un nivel de deterioro estructural tan alto que lo hacía irrecuperable, además del alto riesgo en su condición de habitabilidad.
- A la necesidad de aumentar la población comunal para recuperar y alcanzar densidades urbanas que razonablemente equilibraran el alto estándar de equipamientos y servicios que la comuna ya poseía como stock edificado.

Además de lo anterior, se programó la necesidad de apoyar a los sectores de escasos recursos de la comuna, que hasta antes del programa solo tenían la alternativa de migrar hacia la periferia de la ciudad, en la lógica del modelo expansivo de crecimiento urbano. Por esta vía el municipio cumplía su rol social frente a las perspectivas de desarrollo local, estructurando esquemas de acción distintos en función de la población objetivo que se postulaba como beneficiaria:

- Para las viviendas de estratos bajos (hasta US\$ 13.900), los esfuerzos debían concentrarse en aumentar los subsidios estatales directos, y se asumía que la gestión debía ser realizada en forma directa por el municipio.

- Para las viviendas de estratos medios (entre US\$ 13.900 y US\$ 27.800), se estima que la intervención del municipio es fundamental en romper la inercia de la baja o nula actividad inmobiliaria del mercado, ya que el sector privado no había podido, o bien no le había sido atractivo operar para este estrato hasta entonces.

• Para las viviendas de estratos medios-altos (entre US\$ 27.800 y US\$ 55.600), se estimaba que la labor del municipio debía ser de apoyo, tal como mejoramientos del entorno físico, así como de los servicios, y facilitar además la gestión privada en el ámbito de las tramitaciones municipales previas a la obtención de los permisos de edificación y autorizaciones de uso.

Además de lo anterior y válido para todos los estratos, se debía garantizar tanto al sector privado inmobiliario como al grupo de nuevos residentes, que las condiciones normativas contenidas en los instrumentos de planificación urbana, de aquellos barrios en proceso de renovación iban a preservar sus aptitudes residenciales, restringiendo al máximo la instalación en ellos de usos de suelo económicamente rentables pero ambientalmente incompatibles con el destino habitacional.

En el desarrollo más estructurado del Programa de Repoblamiento desde 1992 a la fecha, ha experimentado varias transformaciones con las que se ha respondido adecuándose a los diversos escenarios que se han ido presentando, y que se pueden caracterizar en las siguientes fases:

Fase Inicial (1992-1994)

Este período se consolida en la identificación de la demanda habitacional en términos de su caracterización socioeconómica, tratando de construir el perfil del nuevo residente en cuanto a sus parámetros adquisitivos, y sus demandas como requerimientos del producto habitacional expresados estos como estándares técnicos mínimos. Con este propósito se desarrolla un proyecto habitacional piloto denominado «Esperanza», que permitió definir el rango de la oferta a fomentar entre los US\$ 14.000 y US\$ 25.000.

En esta fase la Bolsa de Demanda consolida la inscripción de 1.500 grupos familiares «maduros», es decir con las condiciones de ahorro necesarias para optar a proyectos habitacionales en oferta, y



Revitalización de barrios residenciales como parte del programa de repoblamiento urbano. Barrio Huemul, Santiago sur.

que además de estar habilitados, se encuentran interesados por acceder a soluciones de vivienda de hasta US\$ 25.000 localizadas en el interior de la comuna de Santiago como condición prioritaria de residencia.

En el mismo año 1992, el Ministerio de Vivienda implementa el denominado Subsidio Especial de Renovación Urbana de 200 UF (US\$ 5.556) al cual ya se hizo mención detallada, el cual fue aplicado por primera vez el año siguiente, en un proyecto habitacional generado a partir del modelo gestión implementado por el Programa de Repoblamiento.

Aún así, en este período se pudo observar un gran desinterés del sector privado por generar oferta habitacional en la comuna, a pesar de los incentivos otorgados por el subsidio habitacional especial, y por el gran contingente de postulantes habilitados e interesados en adquirir una vivienda en Santiago que había consolidado el registro de la Bolsa de Demanda. Para resolver esta situación, se invitó al sector inmobiliario cooperativo, con el que se firmó un convenio tripartito entre la Municipalidad, la Cordesan y la Cooperativa Abierta de

Viviendas Habitacoop (única interesada en el llamado, y pionera en la revitalización habitacional de la comuna).

En el convenio la municipalidad debía principalmente promocionar el Programa de Repoblamiento, captar y precalificar la demanda habitacional, derivar la demanda a la Cooperativa, hacer un seguimiento y monitoreo del proceso constructivo y de adquisición de viviendas, y participar -en conjunto con la Cordesan- en la definición de los proyectos habitacionales. A la Cordesan le correspondía además prestar asesoría y gestión inmobiliaria para la adquisición de terrenos aptos para el desarrollo de los proyectos (poniendo a disposición el Banco de Terrenos elaborado al efecto), y participar en conjunto con la Cooperativa Habitacoop en las licitaciones de construcción de las viviendas. Finalmente la Cooperativa Habitacoop debía organizar, preparar y postular la demanda al subsidio habitacional y al crédito hipotecario, debía adquirir los terrenos, participar en la definición de los proyectos de arquitectura y licitación, y desde luego construir la oferta habitacional.

Como resultado de la implementación de esta primera fase del programa, se generó la construcción de 3.582 unidades de vivienda nueva, organizada en 12 proyectos inmobiliarios, con lo que se logró revertir el proceso de decaimiento que se venía observando en las últimas décadas. Lo anterior tuvo dos efectos notables: en primer lugar se despertó el interés del sector privado no cooperativo por acceder a la Bolsa de Demanda, generando fuertes presiones para participar en el sistema de enlace; y en segundo término, la demanda creciente por vivienda amplió su rango en cuanto al valor de adquisición, el que se elevó incluso hasta valores en torno a los US\$ 42.000 por unidad.

Fase de Ajuste (1995-1996)

Como resultado de la primera fase, el programa experimentó una reformulación que lo adecuó en sus términos operativos, replanteando la vinculación con el sector inmobiliario privado.

En primer lugar, se abrió el acceso de otras empresas e instituciones al sistema de enlace que ofrecía la Cordesan en términos de articular la oferta y demanda residencial, que hasta entonces no admitía la actuación en el territorio comunal de varias entidades inmobiliarias en forma simultánea. Para ello, se firmaron nuevos convenios de acción conjunta, ahora bipartitos entre la Cordesan y las instituciones, donde se establecía básicamente los términos de la asociación.

La Bolsa de Demanda debió ampliar el rango disponible en cuanto al valor de la vivienda requerida, para concretar enlaces inmobiliarios en un

rango de hasta US\$ 42.000. Para consolidar el interés empresarial, el operador inmobiliario debía cancelar a la Cordesan un derecho de acceso a los postulantes que se encontraban registrados en la Bolsa de Demanda, ingresos que se destinarían al financiamiento de una adecuada campaña de imagen local para asegurar el éxito de la operación.

Además de ello, la Cordesan comenzó a operar como un auténtico agente promotor inmobiliario, y las empresas le debían cancelar un porcentaje del valor de las viviendas que vendiera directamente, en función de un número de unidades sobre el total acordado en forma previa entre las partes. Esta forma de operar imprimió un componente de calificación ante la demanda, que derivó en velocidades de venta superiores a las de construcción.

Sin embargo también se preservó el interés social del programa, estableciendo una nueva relación institucional con la Cooperativa Habitacoop (operador inmobiliario fundacional exclusivo del programa), manteniendo en gran medida los tópicos anteriores, pero sin cobro de cánones de promoción y venta, en función a que su ámbito de acción en materia de oferta habitacional seguía manteniendo el carácter social.

Hacia el término de esta fase en 1996, se había construido 2.226 viviendas nuevas en un total de 9 proyectos inmobiliarios.

Fase de Consolidación (1997 a la fecha)

A partir del año 1997, el sector inmobiliario asume en forma decidida la generación de oferta habitacional de diverso rango en la comuna de Santiago, sin que para ello fuere necesario la intervención directa del Municipio o la Cordesan, limitándose esta última a la continuidad en la labor de promoción de imagen, y al establecimiento de nuevos convenios bipartitas de acción conjunta, en los que se establece un sistema de enlace basado en el otorgamiento de asesoría inmobiliaria y promoción de proyectos habitacionales, excluyendo los compromisos de venta.

Desde entonces, un gran número de empresas comienza a operar en el mercado habitacional de la forma tradicional; es decir, adquiriendo terrenos y construyendo una oferta residencial, que se ponía a disposición de los compradores a través de una promoción privada, sin usar la Bolsa de Demanda o la asesoría de la Cordesan en la adquisición de terrenos o en la definición del producto habitacional.

Con estas tres fases bien definidas se implementó el Programa de Repoblamiento de Santiago, estructurando básicamente nuevas formas de asociación entre el sector público y privado.