

Los instrumentos de repoblamiento del centro de Santiago: SRU y SIT entre 1999 y 2005

MARGARITA GREENE ¹

RODRIGO MORA ²

EMILIO BERRIOS ³

La Serena (Chile), octubre de 2009.

Resumen: El presente artículo examina el resultado de la aplicación del Subsidio de Renovación Urbana (SRU) y del Subsidio de Interés Territorial (SIT) en el repoblamiento del área central de Santiago. Para ello, se examina la procedencia y el destino de compra de 1.575 subsidios entregados entre 1999 y 2005, analizando si pueblan o no el área central. Los resultados muestran que la mayor parte de los subsidios entregados en el período han sido ocupados para repoblar el área central de la ciudad.

Introducción

Uno de los aspectos claves para la sustentabilidad de las grandes ciudades —tanto en su dimensión social, ambiental como económica— es la preservación de sus centros históricos. Mantener los centros históricos activos permite preservar el patrimonio cultural de la sociedad, que está impregnado en sus edificios, plazas, monumentos, y espacios públicos. Estos lugares con cargas de significado compartido contribuyen a reforzar la identidad nacional y proveen espacios donde la ciudadanía puede concurrir y expresarse libremente en relación a sus demandas o sus celebraciones. Sin embargo, para preservar los centros con vitalidad y dinamismo, no sólo se requiere mantener los edificios, instituciones y monumentos, sino también mantener una población residente que a su vez atraiga comercio y servicios a menor escala.

Esto, sumado al interés por aprovechar la infraestructura construida que tienen estos centros —frente a la provisión de nuevas redes, servicios y equipamiento en la periferia—, ha movido a varios gobiernos latinoamericanos a impulsar planes de renovación y repoblamiento de los centros de las ciudades. El presente artículo expone los efectos de la aplicación del principal instrumento utilizado para el repoblamiento de Santiago: el Subsidio de Renovación Urbana (SRU).

Empobrecimiento y despoblamiento del centro de Santiago

Como muchas ciudades latinoamericanas, el centro de Santiago experimentó, durante el siglo recién pasado, primero un empobrecimiento de su población y luego un progresivo despoblamiento. En primera instancia, la comuna central fue abandonada por los sectores acomodados, que en búsqueda de un nuevo modelo suburbano —la ciudad jardín— y gracias a las posibilidades que daba el automóvil, se trasladaron al oriente de la ciudad. Al mismo tiempo, impulsados por el proceso de urbanización, los habitantes del campo migraron masivamente a las ciudades mayores en busca de nuevas oportunidades. El centro cambió entonces de residentes y las grandes casonas se subdividieron para recibir a estos nuevos habitantes urbanos. El mal mantenimiento de las edificaciones, los sucesivos terremotos y las políticas de expulsión de los pobres a la periferia resultaron en un descenso sostenido de la población residente del centro, a la vez que se producía un deterioro progresivo de su cuerpo construido. Esta situación se vio agravada durante los años setenta y ochenta, período en el que los usos industriales y de bodega comenzaron a dominar el paisaje céntrico.

En la FIGURA 1e grafica la población de la ciudad de Santiago y la de la comuna homónima desde principios de siglo, a partir de información censal. Se puede observar que, mientras a principios de siglo una era prácticamente equivalente a la otra (330.000 habitantes la ciudad frente 320.000 la comuna), a mediados de siglo la ciudad más que duplicaba la población de la comuna (1.400.000 la ciudad frente 670.000 la comuna) y a fin de siglo la ciudad es más de veinte veces mayor que la comuna (4.300.000 la ciudad frente poco más de 200.000 mil habitantes la comuna). La figura también muestra la silueta de la mancha urbana en cada uno de estos momentos, dejando ver su enorme crecimiento.

¹Escuela de Arquitectura, Pontificia Universidad Católica de Chile. Dirección: El Comendador 1916, Providencia, Santiago, Chile. Teléfono: +56 2 3545603.

²Departamento de Arquitectura, Universidad Técnica Federico Santa María. Dirección: Avenida España 1680, Valparaíso, Chile. Teléfono: +56 32 2654106.

³Secretaría Comunal de Planificación, Municipalidad de Providencia. Dirección: Pedro de Valdivia 963, Providencia, Chile. Teléfono: +56 2 6543383.

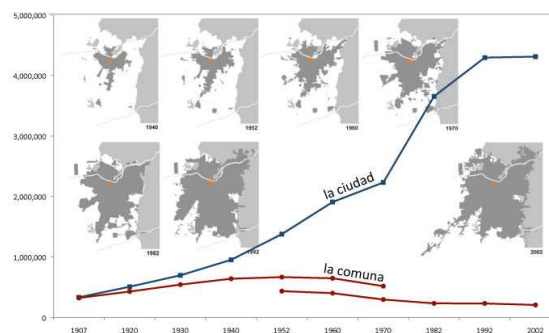


FIGURA 1: Población e imagen de la mancha urbana de Santiago ciudad y comuna a través de los censos

A pesar de los enormes esfuerzos que se han dedicado a incentivar el repoblamiento del centro de Santiago, e incluso la gran cantidad de nuevas edificaciones en el sector, la población ha seguido disminuyendo, si bien ha bajado el ritmo de decrecimiento. Un análisis de los cambios poblacionales según grupo etáreo deja ver que el grupo que sigue disminuyendo más significativamente es el de los menores de 19 años, mientras los otros grupos han detenido su decrecimiento (f02). Estos datos insinúan que el cambio en el centro involucra un cambio en la composición de los hogares: no sólo hay un envejecimiento de la población residente, sino que también parecen haber llegado nuevos hogares, compuestos de adultos (entre 20 y 39 años) sin niños (WOLFF, 2005). Producto de estas observaciones, surgió la necesidad de llevar a cabo un análisis del efecto que había tenido el SRU, principal herramienta utilizada por el gobierno para incentivar el repoblamiento del centro de Santiago.

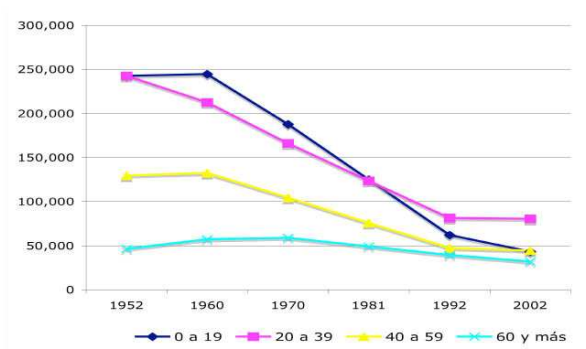


FIGURA 2: Población por grupos etáreos en la comuna de Santiago, 1952–2002

El Plan de Repoblamiento de 1990

Con la llegada de la democracia, los problemas del centro empezaron a ser tratados como política de Estado. En 1990, se lanzó la *Propuesta de Desarrollo para la Renovación de Santiago*, enfocada en tres temas básicos para los que se elaboraron diversas líneas de acción: el rol residencial de la comuna; las actividades de servicio, comercio e industria; y la calidad de vida de la población. Se buscaba así «la densificación de sectores urbanos y la consolidación de áreas residenciales con despoblamiento» en pos de «mejorar la calidad de vida y el hábitat urbano». Se estimaba que la recuperación y el fortalecimiento del rol residencial de las áreas centrales deprimidas de Santiago producirían beneficios sociales, económicos y ambientales a la comunidad. Para ello, se hacía hincapié en que la recuperación debía integrar al sector privado, al gobierno nacional y al municipio.

Para hacerse cargo de este plan de repoblamiento se creó la Corporación de Desarrollo de Santiago (CORDESAN), institución de derecho privado, con personalidad jurídica, sin fines de lucro, cuyos objetivos apuntaban a «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».

Para apoyar estas acciones, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) lanzó en 1990 el SRU, cuyo objetivo inicial fue beneficiar a personas que no tuvieran vivienda y que quisieran vivir en el centro, de forma de dar «respuesta a los procesos de despoblamiento y de deterioro físico y funcional del casco central de las grandes ciudades del país» (ARRIAGADA, 2007: 11). El SRU consistía en una ayuda económica no reembolsable entregada por el Estado a los demandantes para la compra de viviendas localizadas en áreas centrales cuyo valor no sobrepasaran las 2.000 Unidades de Fomento, o los 140 metros cuadrados. Las áreas donde se podía usar el subsidio eran aquellas definidas como *prioritarias* por el MINVU. A partir de 1994, el SRU cambió su nombre a Subsidio de Interés Territorial (SIT) e incorporó áreas nuevas donde el subsidio pudiera ser usado, algunas de las cuales se ubicaron en comunas del pericentro urbano, como Independencia o Recoleta, o de la periferia santiaguina, como San Bernardo.

Después de casi veinte años de aplicación del SRU-SIT en la ciudad de Santiago, los resultados son contradictorios. Por un lado, se ha detonado un proceso inmobiliario de gran dinamismo que ha resultado en la entrega de más de 19.000 subsidios (ARRIAGADA, 2007); por otro, muchas de las soluciones arquitectónicas guardan poca relación con sus contextos. Esta transformación de escala y paisaje del centro de la ciudad ha sido fuertemente criticada y se la acusa de haber provocado la pérdida de barrios de valor histórico. Sin embargo, y contra lo esperado, los datos censales, entre el Censo de 1992 y el de 2002, siguieron indicando que había pérdida de población en la comuna.

La pregunta que motiva esta investigación es saber cuál es el efecto que están teniendo los subsidios destinados a repoblar las áreas centrales. ¿Están efectivamente atrayendo población?, ¿quiénes son sus beneficiarios?, ¿de dónde vienen? y, ¿donde se ubican las nuevas viviendas? Cabe destacar que la información con que trabaja el MINVU, tradicionalmente atentos a la focalización de sus programas, se refiere a las características de los beneficiarios de los subsidios, pero no a su localización (ni antes ni después del beneficio), que en este caso es de vital importancia.

Delimitación del centro

Con el objetivo de delimitar el área central de la ciudad de Santiago, se consideraron aspectos funcionales, morfológicos e históricos. Tradicionalmente se homologa el centro de Santiago a su comuna; sin embargo, hay áreas en torno a la comuna que parecen tener características del sector céntrico (por ejemplo Patronato, en Recoleta; o la Vega, en Independencia), y otras que pertenecen a la comuna administrativamente pero cuyo carácter central es discutible (por ejemplo Franklin o Quinta Normal).

Consideraciones para delimitar el área central de Santiago

El primer paso para definir el centro de la ciudad implicó diferenciar entre dos conceptos habitualmente utilizados en estos temas: centro y área central. El centro tiene relación con lo que BURGESS Y MCKENZIE (1925) describían como Central Business District (CBD), caracterizado por los altos valores de suelo, la abundante población diurna, la alta densidad construida, la antigüedad y la diversidad de funciones que se daban en él: vivienda, servicios, esparcimiento y circulaciones. Actualmente, en la mayoría de las ciudades de mediano y gran tamaño no existe un único centro, sino más bien un grupo de sub-centros con diversos grados de jerarquía, proximidad e influencia mutua.

Por su parte, HAGGETT (1972) identifica el área central como una zona de transición que rodea al centro, tiene mayor heterogeneidad de usos de suelo y frecuentemente alberga barrios deprimidos. Señala que suele contar con una importante presencia de vivienda y actividades de apoyo al centro, como por ejemplo: la industria menor, el comercio mayorista, el bodegaje, las áreas hospitalarias, los recintos militares o el equipamiento de esparcimiento de gran envergadura. Esta es precisamente la zona de interés de este artículo, pues tiende a sufrir más fuertemente los procesos de obsolescencia y tiene mayor potencial de ser recuperada a partir del repoblamiento.

En el caso de la ciudad de Santiago, es posible detectar la existencia de un área central predominante —el triángulo fundacional— rodeado por un zona de transición. Es en esta zona, donde el despoblamiento afecta más fuertemente, el que más adelante es acompañado por el surgimiento de actividades económicas que producen deterioro, tales como los talleres, el bodegaje y los estacionamientos al aire libre. Los siguientes puntos muestran los pasos seguidos para la delimitación de esta área.

Aplicación a la ciudad de Santiago

El primer criterio consideró el área de acción o influencia del centro desde el punto de vista métrico; vale decir, la distancia de lo que podría ser considerado como área central desde un punto de origen que, ya sea por razones históricas o funcionales, es considerado como el centro de la ciudad. En el caso de Santiago, este punto corresponde a la Plaza de Armas. Así, se consideró una distancia de 2.000 metros desde el centro de la Plaza de Armas a través de la trama vial que la rodea, lo que equivale a 30 minutos de caminata a una velocidad promedio de cuatro quilómetros por hora, o aproximadamente quince cuadras del damero español.

El segundo criterio consideró las zonas definidas por las políticas del gobierno central o local dirigidas a las áreas centrales (por ejemplo las zonas de desarrollo prioritario, de renovación urbana y de rehabilitación patrimonial), ya sean de incentivo o de protección, porque se entienden como partes de una reflexión o consideración técnica que valida la condición de área central. En el caso de Santiago la principal política relacionada al área central es el SRU. El SRU-SIT está presente en la totalidad de la comuna de Santiago y parcialmente en otras catorce otras comunas⁴.

La tercera consideración se refiere a la percepción del centro en base a las características de uso de suelo y uso del espacio que cualifican las áreas centrales. En términos de uso de suelo, se espera heterogeneidad y gran presencia de comercio y servicios de pequeña o mediana escala; y en términos de uso del espacio, densidad peatonal y altos flujos vehiculares. La delimitación del área que presenta estas características se basa en detectar barreras naturales o artificiales que marquen el cambio entre un área que presenta estas características centrales y otra que no lo presenta. Para ello se registró en terreno toda la posible área central de la ciudad, destacando las barreras que de alguna forma limitan la actividad central. Dentro de estas, se consideraron las grandes infraestructuras (autopistas, carreteras y líneas de tren), los accidentes geográficos (quebradas, esteros, canales y ríos), los grandes equipamientos (estadios, hipódromos, cementerios y hospitales) o las zonas homogéneas (habitacionales o industriales, zonas deshabitadas o sitios baldíos).

En el caso de Santiago, la primera percepción de límite del área central se asocia a la red de autopistas existentes y a las limitaciones geográficas dadas por el Zanjón de la Aguada y el Cerro San Cristóbal. Un segundo límite lo constituyen las grandes programas o zonas de uso de suelo que se localizan en las inmediaciones del área central, entre las que cabe destacar las zonas industriales de los extremos norponiente, sur poniente y suroriente, y los cementerios localizados al extremo norte.

La superposición de los tres criterios anteriores permitió definir un primer polígono del área central, el que se ajustó para coincidir con la división de zonas censales. Por último, se rectificó el polígono resultante de las etapas anteriores a partir de un catastro de usos de suelo de las actividades centrales, neutras y no centrales contempladas en el concepto de CBD. Se incorporaron las áreas que concentraban actividades centrales y se excluyeron las zonas que concentran actividades no centrales. Así, se incorporó el borde oriente compuesto por parte de las comunas de Providencia y Ñuñoa, zona aledaña de carácter un poco más residencial pero con importante presencia de comercio, servicios y equipamiento de esparcimiento relacionados al área central. También se incorporó el borde poniente que comprende parte de las comunas de Quinta Normal y Estación Central, que también mantienen cierta continuidad e intensidad de comercio y servicios, hasta el eje General Velásquez. La figura 1 muestra el resultado de estas operaciones.

Localización de los SRU-SIT

Una vez definida el área central se seleccionó una muestra del 20% del total de los SRU-SIT entre los años 1999 y 2005 en la región metropolitana (1.575 subsidios). La información fue recabada de las carpetas de postulantes del MINVU, desde donde se registró el lugar de procedencia del postulante y la dirección de la vivienda que estaba adquiriendo.

Se analizó la proporción de subsidios ocupada para adquirir viviendas en el área central, conjuntamente con la procedencia de los beneficiarios. Así se identificaba el rol que estaban jugando los subsidios en los movimientos migratorios del sector. Como consecuencia del análisis, se identificaron cinco tipos de procesos, que resultan en dos movimientos migratorios —poblamiento, despoblamiento— y uno de retención de población.

1. **Área Central a Área Central (AC>AC).** Residentes del área central de Santiago que hacen uso de su SRU o SIT en la misma área central. Estos casos fueron categorizados como *retención de la población residente*.

⁴Cerrillos, Conchali, Estación Central, Independencia, La Cisterna, La Pintana, Ñuñoa, Pedro Aguirre Cerda, Quinta Normal, Recoleta, Renca, San Bernardo, San Joaquín, San Miguel y Santiago.

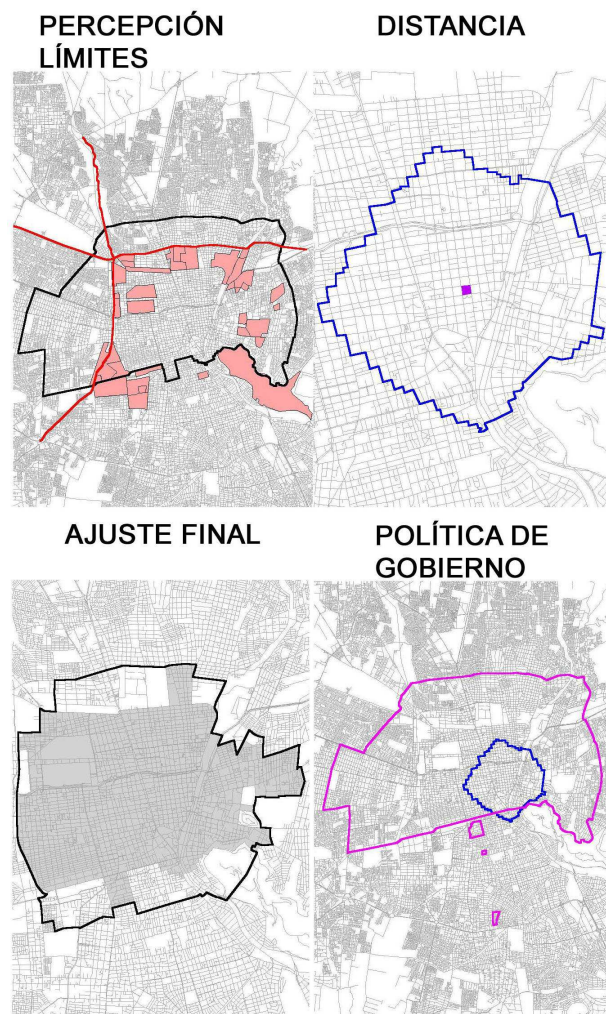


FIGURA 3: Delimitación del área central del Santiago

2. **Área Central a Zona Urbana (AC>ZU)**. Residentes del área central de Santiago que hacen uso de su SRU o SIT en un área no céntrica de la ciudad. Estos casos fueron categorizados como *despoblamiento de área central*.
3. **Exterior a Área Central (EX>AC)**. Residentes de fuera de la ciudad de Santiago que hacen uso del SRU o SIT en el área central de Santiago. Estos casos fueron categorizados como *repoblamiento desde fuera de la ciudad*.
4. **Exterior a Zona Urbana (EX>ZU)**. Similar al caso anterior pero con la diferencia de que hacen uso del SRU o SIT en un barrio periférico de Santiago. Estos casos fueron categorizados como *no constituyente de repoblamiento de los centros históricos*.
5. **Zona Urbana a Área Central (ZU>AC)**: Residentes de la ciudad (mas no de su centro) que hacen uso del SRU o SIT en el área central de ella. Estos casos fueron categorizados como *repoblamiento desde la ciudad*.

Los resultados mostraron que el 48% de los STU-SIT produjeron repoblamiento efectivo del área central de Santiago (considerando este como la suma de los puntos 3 y 5), el 24% de ellos significó retención de población (punto 1), el 3% despoblamiento (punto 2) y el 25% restante ni poblamiento ni despoblamiento del área central (punto 4), pues eran ocupados por personas que no vivían en el centro ni antes ni después del subsidio.

Discusión

Los resultados anteriores muestran que, al margen de sus limitaciones en lo que respecta a la tipología arquitectónica o a la pérdida de barrios de valor histórico, la aplicación del SRU-SIT ha sido exitosa en lo que refiere a su propósito inicial: repoblar el centro de la ciudad, o al menos atenuar el proceso de despoblamiento. Su aplicación contribuyó a que personas que no vivían en el centro se trasladaran a él y que personas que, pudiéndose haber ido de la comuna, optaron por quedarse en ella. Así, se ha generado una nueva dinámica urbana que pareciera estar revirtiendo los procesos de obsolescencia que se observaban en el área central de la ciudad.

El riesgo actual es que, producto del éxito inmobiliario, se destruya aquello que atrajo a los nuevos residentes. En este sentido, parece pertinente reforzar los aspectos cualitativos de las soluciones entregadas e incentivadas por los programas de repoblamiento: relación con el contexto, provisión de espacio público y respeto por la escala. Ello podría dar sustentabilidad a este proceso que, si bien trajo una nueva vitalidad al centro, también produjo una cuota de destrucción del patrimonio edilicio y urbano del centro.

Referencias bibliográficas

- ARRIAGADA, C., MORENO, J.C. Y CARTER, E.
2007 *Evaluación de impacto del Subsidio de Renovación Urbana en el Área Metropolitana del Gran Santiago 1991-2006*.
Santiago de Chile: División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- BURGESS, E.W.
1925 «The growth of the city, an introduction to a research project.»
American Sociological Society, volumen 18, pp. 85-97. Citado en HALL (1996).
- HALL, P.
1996 *Cities of Tomorrow*
Chicago: Blackwell. Se cita la versión castellana *Ciudades del mañana*. Barcelona: Ediciones del Serbal (1996).
- HAGGETT, P.
1972 *Geography, A Modern Synthesis*.
New York y Chicago: Harper & Row. Se cita versión castellana Geografía, Una Síntesis Moderna. Barcelona: Ediciones Omega S.A. (1994).
- JENKS, M., BURTON M. Y WILLIAMS, K.
1996 "Cities and sustainability"
en *The compact city: a reasonable urban form?*. London: E & FN Spon.

PARK, R. E., BURGESS, E. W., MC KENZIE, R. D.

1925 *The City*.

Chicago: University of Chicago Press.

ROJAS, E., RODRÍGUEZ, E. Y WEGELIN, E.

2004 *Volver al Centro: la recuperación de áreas urbanas centrales*.

Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

WOLFF, P.

2005 *Experiencias de Renovación Urbana*.

Acción de la CORVI y CORMU en la Comuna de Santiago 1959-1973, Tesis para optar al grado de Magister en Desarrollo Urbano. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.