

Universidad Politécnica de Cataluña, UPC
Máster Universitario en Estudios Avanzados en Arquitectura-Barcelona, MArch
Línea de especialización en Gestión y Valoración Urbana y Arquitectónica
Año académico 2015-2016

**ANÁLISIS DEL MODELO DE GESTIÓN PARA LA REVITALIZACIÓN URBANA
INTEGRADA EN CHILE: PRBIPE, EL CASO DE LA COMUNA SANTIAGO.**

Autora: Antonia Sofía Scarella Chamy
Directores: Josep Roca Caldera
Rolando Biere Arenas

Barcelona, julio de 2016





1	Tabla de contenido	
2	RESUMEN DE LA PROPUESTA	3
3	ANTECEDENTES Y/O JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA	4
3.1	Introducción	4
3.2	Análisis de la estructura institucional chilena	7
3.3	Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)	11
3.3.1	Propósitos Generales	11
3.3.2	Institucionalidad y Gobernanza	12
3.4	Antecedentes del caso de estudio: Comuna de Santiago	16
4	OBJETIVOS / HIPÓTESIS	20
4.1	Objetivo General	20
4.2	Objetivos Específicos	20
4.3	Hipótesis	20
5	DEFINICIÓN METODOLÓGICA	21
5.1	Estudio bibliográfico	21
5.2	Desarrollo y Caso de Estudio	22
5.2.1	Análisis a nivel nacional	22
5.2.2	Análisis a nivel local	22
5.2.3	Entrevistas estructuradas	22
5.3	Resultados	23
5.4	Esquema	24
6	MARCO TEÓRICO	25
6.1	Los centros urbanos en el siglo XIX y XX	25
6.2	Definición del concepto de Revitalización Urbana	28
7	ESTADO DEL ARTE	31
7.1	Evaluación de Programas de recuperación de centros urbanos en Chile	31
7.2	Experiencia internacional en el análisis de modelos de gestión	35
8	DESARROLLO Y ANÁLISIS DEL CASO DE ESTUDIO	46
8.1	Modelo de Gestión del Programa de Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática (PRBIPE)	46
8.1.1	Descripción General	46
8.1.2	Evaluación del Modelo propuesto	49
8.1.3	Evaluación Final	58
8.2	Modelo de Gestión PRBIPE. Municipalidad de Santiago	60
8.2.1	Descripción General	60
8.2.2	Evaluación del Modelo propuesto	62
8.2.3	Evaluación Final	76
9	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	78
10	BIBLIOGRAFÍA	84
11	ANEXOS	87



2 Resumen de la propuesta

La alta tasa de urbanización en Chile y el crecimiento expansivo de sus ciudades a llevado al despoblamiento y posterior deterioro de sus centros urbanos. Reflejo de esto es lo ocurrido en la Región Metropolitana y en específico en la Comuna de Santiago, entre 1952 y 1992 donde mientras la ciudad multiplicaba su tamaño 20 veces, la comuna disminuía sus habitantes de 450 mil a 231 mil, lo que demuestra que el crecimiento expansivo de la ciudad trajo como consecuencia el despoblamiento y deterioro de su zona céntrica. (Carrasco, 1997)

Tanto la Política Nacional de Desarrollo Urbano, como una serie de documentos y estudios analizados en el Estado del Arte de esta tesis, señalan que en Chile existe una problemática con respecto a la insuficiencia de las herramientas con que se cuenta en el ámbito urbano; la dinamización de sus intervenciones; una toma de decisiones fragmentada y centralizada; y una dispersión de leyes y reparticiones públicas que afectan el territorio. Lo que se refleja directamente en la falta de políticas públicas para enfrentar la problemática de regeneración de nuestros centros urbanos.

Sin embargo, frente a esta problemática, la Ilustre Municipalidad de Santiago, a lo largo de los últimos 30 años ha sido pionera y ha fomentado la generación de diferentes iniciativas en coordinación con el gobierno central para recuperar su centro histórico, entre las cuales se encuentra la reciente creación del Programa de Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática (PRBIPE), que obtuvo el financiamiento del BID y se está implementando en cinco regiones del país.

Es así como esta investigación busca como objetivo general identificar las problemáticas o deficiencias del modelo de gestión utilizado por el PRBIPE para la revitalización urbana en Chile, y proponer recomendaciones para su mejoramiento e implementación como futura política pública permanente.

Para cumplir con el objetivo anterior se utiliza un método de investigación cualitativo, en donde se busca cumplir con los objetivos secundarios de la investigación identificando a partir de un estudio bibliográfico los procesos que han sufrido los centros urbanos entre los siglos XIX y XX y los distintos términos asociados a su recuperación y analizando la estructura institucional chilena, la Política Nacional de Desarrollo Urbano y las diferentes iniciativas que se han desarrollado en Chile en este ámbito, junto con los diferentes modelos de gestión aplicados para la revitalización urbana a nivel internacional, de tal forma de identificar los criterios a considerar en la posterior evaluación del caso de estudio. Finalmente se analiza como caso de estudio el Modelo de Gestión propuesto por el PRBIPE a nivel nacional y local. Lo anterior a partir de los criterios identificados desde la experiencia internacional y de entrevistas realizadas a los actores relevantes que han participado en la implementación del programa.

Esta tesis concluye que si bien se cumple la hipótesis propuesta, que dice que *“la rigidez de la normativa y la falta de coordinación e integralidad de los diferentes órganos administrativos en Chile obstaculiza la implementación de programas e iniciativas de revitalización de centros urbanos”*, existen también otros factores que dificultan que esto ocurra, entre ellos las debilidades técnicas y de recursos que presentan nuestra institucionalidad local, además de la potestad del nivel central sobre las tomas de decisiones y financiamiento de los programas locales.

3 Antecedentes y/o justificación de la propuesta

3.1 Introducción

En los últimos 20 años, la tasa de urbanización mundial superó el 50% de la población. Chile en tanto, según las proyecciones del CENSO 2012, es hoy uno de los países más urbanizados del mundo, alcanzando una tasa de aproximadamente el 93%. Esto gracias a que entre 1992 y 2002 las tasas urbanas en el país crecieron a un 1,83 % mientras que en el resto del mundo fue de un 1,65%. (OECD , 2013). Según la OECD (2013) para Chile esto es un buen negocio ya que se acompaña de aumentos sustantivos en los ingresos per cápita (Tabla 1) y se espera que sea en las ciudades donde se genere la mayor parte del crecimiento de la economía tanto por acoger los centros de comando y decisión de las empresas, como por ser el lugar donde se generarán o transmitirán las innovaciones tecnológicas y de gestión que la harán más competitivas. (BID, 2006).

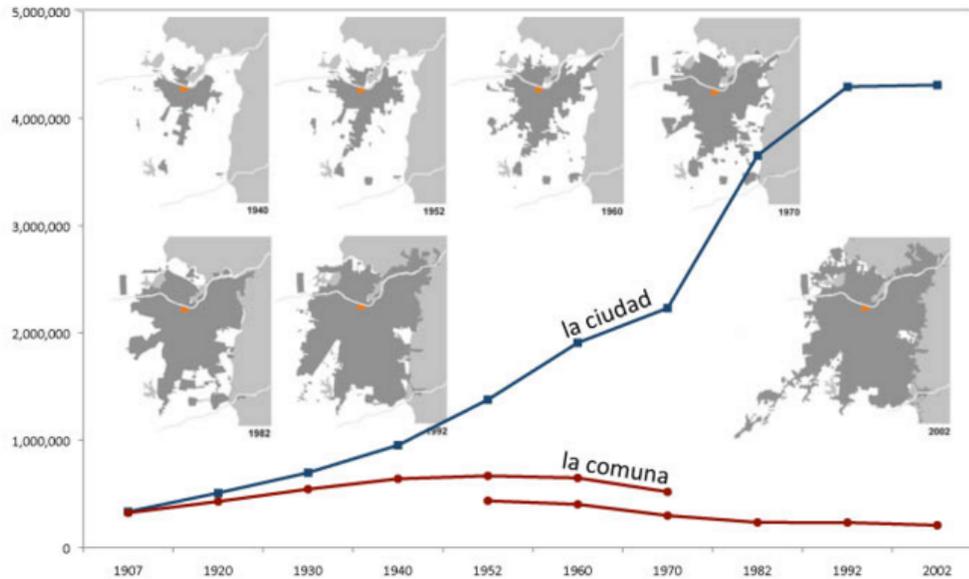
Sin embargo, estas dinámicas de crecimiento si no son bien planificadas ni se acompañan de las políticas correspondientes, también generan grandes impactos (Rojas, 2004). Ejemplo de esto es la Región Metropolitana y en específico la Comuna de Santiago, que entre 1952 y 1992 mientras la ciudad multiplicaba su tamaño 20 veces, la comuna disminuía sus habitantes de 450 mil a 231 mil (Figura 1), lo que demuestra que el crecimiento expansivo de la ciudad trajo como consecuencia el desdoblamiento y deterioro de su zona céntrica. (Carrasco, 1997).

Tabla 3.1 Población 1992- 2002 y proyección 2012- 2030.

Year	Total	Growth rate	Urban	Growth rate
1992	13,348,401	1.65	11,145,915	1.83
2002	15,116,435	1.25	13,090,833	1.62
2012	17,400,000	1.42	15,140,000	1.47
2020	18,550,000	0.80	16,175,000	0.83
2030	19,590,000	0.55	17,628,000	0.86

Fuente: OECD, 2013

Figura 3.1: Población e imagen de la mancha urbana de Santiago. Ciudad y comuna a través de los censos.



Fuente: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n42/ab-rmor.html>

Fecha de consulta: 10 Marzo 2016

La recientemente publicada Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), declara que “*el notable crecimiento económico, que llevó el PIB per cápita de US\$ 3.000 en 1982 a US\$ 19.000 en 2012, ha facilitado una drástica reducción del déficit habitacional y una cobertura de servicios básicos casi universal. Sin embargo, las políticas que permitieron disminuir el déficit habitacional descuidaron la localización, generaron concentración de pobreza, inseguridad, hacinamiento, mala conectividad y falta de acceso a bienes públicos urbanos. La desigual distribución del ingreso existente en nuestro país se materializó en nuestras ciudades y centros poblados, constituyendo uno de nuestros mayores desafíos*”.¹ Lo que es reforzado por la OECD (2013) que declaró que a pesar del importante desarrollo económico y urbano que ha tenido el país en los últimos 50 años, éste sigue siendo uno de los países con mayor desigualdad de Latinoamérica.

En relación a lo anterior, el BID (2006), destaca que el rápido crecimiento de las ciudades intermedias² en el país y la alta concentración de población e inversiones productivas en la Región Metropolitana de Santiago (RMS) plantean nuevos desafíos que representan problemas de política pública. Entre los cuales se encuentran:

- La gran demanda de infraestructura troncal y servicios urbanos para absorber el crecimiento esperado en las ciudades intermedias y de infraestructura de drenaje y servicios de transporte público en la RMS.
- El rápido aumento del precio de la tierra urbana que genera mayores costos para las empresas y las familias, al mismo tiempo que desplaza a los más pobres a vivir en las

¹ (Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. (2014). *Hacia una nueva Política Urbana para Chile: Política Nacional de Desarrollo Urbano, Ciudades Sustentables y Calidad de Vida*. Santiago de Chile. Pág. 12

² 100.000 habitantes o más

afueras de las ciudades (especialmente por el ineficiente manejo de los suelos urbanos ya poblados).

- La necesidad de promover el reciclaje de áreas urbanas centrales deterioradas y el desarrollo de amplios vacíos urbanos dejados por la obsolescencia de infraestructuras de transporte (estaciones de ferrocarril o aeropuertos) y plantas industriales obsoletas.

Todo lo anterior indica que en Chile, al igual como lo han hecho diferentes ciudades de Latinoamérica y el mundo, ha existido un proceso de despoblamiento del centro, y es importante comenzar a generar políticas de regeneración urbana, ya que si bien han existido algunas que han aportado³, no se ha tratado el tema de forma integral ni se ha logrado revertir la situación de nuestras ciudades.

Por otro lado, la PNDU (2014) identifica como una problemática que las herramientas con que se cuenta en el ámbito urbano son insuficientes; los proyectos urbanos por lo general se insertan sin entender la ciudad como un organismo complejo; y que nuestro sistema público en esta materia se caracteriza por una toma de decisiones fragmenta, reactiva, centralizada y poco participativa, existiendo junto con la Ley General de Urbanismo y Construcciones al menos otras 30 leyes que afectan directamente el territorio y las facultades relacionadas con lo urbano están dispersas en numerosas reparticiones públicas. (Tabla 3.2)

A partir de esto es que la dentro de sus propósitos busca:

- *“Entregar un marco explícito que posibilite una reorganización institucional y ordene el accionar de los diversos organismos y actores públicos y privados que intervienen en las ciudades y el territorio, evitando criterios y acciones disímiles, contradictorios o descoordinados”⁴*
- *“Dar sustento y un sentido de unidad y coherencia a la reformulación de los diversos cuerpos legales y reglamentarios que necesitan modernizarse y adecuarse a los nuevos requerimientos de la sociedad”⁵.*

Con lo que podemos ver que existe una voluntad por modificar nuestra estructura administrativa y legal para mejorar el funcionamiento, integración y calidad de vida en nuestras ciudades.

³ **Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso (PRDUV):** Surge en el año 2006 fruto de un contrato de préstamo entre el Gobierno de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para intervenir de manera integral en el territorio urbano considerado área patrimonial de Valparaíso.

Programa de Repoblamiento del Centro de Santiago: Surge el año 1992 en la comuna de Santiago, Sus mecanismos de acción se basaron en tres estrategias: i) La captación de inmobiliarias interesadas en invertir en el área central; ii) La creación de una bolsa de demanda para todos aquellos que estuvieran interesados en residir en ella; y, iii) La creación de un banco de terrenos para la compra de terrenos deteriorados, sitios eriazos, entre otros, susceptibles de desarrollar proyectos inmobiliarios.

Subsidio de Regeneración Urbana: Surge el año 1991 y consistió en una ayuda por parte del Gobierno a través del MINVU de 200 unidades de fomento (US\$ 8.800) para adquirir viviendas que se encontraran ubicadas en las zonas delimitadas en distintas áreas centrales a lo largo de Chile.

³ **Programa de Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática (PRBIPE):** Surge en el año 2014^a a partir de la Medida presidencial N 35 del Programa Presidencial de Michelle Bachelet y fruto de un contrato de préstamo entre el Gobierno de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para intervenir de manera integral 4 Barrios Patrimoniales Emblemáticos pertenecientes a diferentes zonas del país. Los barrios seleccionados pertenecen a las comunas de Arica, Coquimbo, Santiago y Lota.

⁴ Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. (2014). *Hacia una nueva Política Urbana para Chile: Política Nacional de Desarrollo Urbano, Ciudades Sustentables y Calidad de Vida*. Santiago de Chile. Pág. 15

⁵ Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. (2014). Op. Cit Pág. 15



Lo anterior es un aspecto a relevar, ya que respalda el objetivo de esta tesis que busca identificar las problemáticas que en general se presentan **desde el punto de vista técnico y administrativo** en el intento por recuperar barrios representativos de la historia y fundación de nuestras ciudades. Y así, identificar las líneas esenciales desde el punto de vista de la gestión y el seguimiento para generar políticas de regeneración urbana en Chile. Lo anterior a partir del análisis de la experiencia internacional y la experiencia que ha tenido la I. Municipalidad de Santiago en la implementación del PRBIPE.

3.2 Análisis de la estructura institucional chilena

Para identificar las problemáticas y/o deficiencias de los modelos de gestión utilizados en la revitalización urbana en Chile, es necesario tener una perspectiva de cuáles son aquellos modelos que se han utilizado y cuál es la base institucional sobre la cual se implementan. Para esto, se analizarán algunos estudios sobre la estructura gubernamental y gestión a nivel nacional identificando sus puntos críticos y debilidades.

La OECD, en su documento *“Urban Policy Reviews Chile”* elaborado el año 2013, realiza un análisis exhaustivo sobre la estructura institucional chilena desde su nivel nacional, regional y local. En su análisis se identifica a Chile como un país altamente centralizado, lo que se traduce en una estructura gubernamental configurada por ministerios y servicios nacionales con mucho poder y en entidades Regionales y Municipales muy débiles. Se compone de una estructura institucional de tres niveles (nacional, regional y municipal) que prácticamente no ha presentado cambios desde que fue establecida en 1976.

Según el estudio, administrativamente el país se compone por:

- 15 regiones que son dirigidas por un Intendente Regional elegido por el Presidente y por un Consejo Regional con miembros escogidos por los Concejales Municipales.
- 53 provincias que son dirigidas por los Gobernadores Provinciales y cuyas funciones son delegadas por los Gobiernos Regionales.
- 346 municipios dirigidos por los Alcaldes y su Consejo Municipal, ambos escogidos democráticamente.

También, describe un cuarto nivel de gobierno territorial representado por las Secretarías Regionales Ministeriales que son dirigidas por los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMI) designados por el Ministro del sector correspondiente y cuyas funciones son las de coordinar las acciones con el Ejecutivo Regional.

Una de las debilidades de este modelo es que todas las regiones y municipios del país, sin considerar las diferencias de tamaño, población, condiciones de ruralidad o urbanización y características económicas, tienen la misma estructura administrativa, siendo que existen grandes diferencias entre un área rural, una ciudad intermedia o un área metropolitana. Ejemplo de esto, es el caso de Santiago de Chile, que concentra el 40% de la población, genera el 47% del PIB del país y concentra los municipios con mayor población, a diferencia de la mayoría de los municipios del país que tiene poblaciones pequeñas y gestionan territorios en gran medida rurales. (OECD, 2013).

Por otro lado otra gran problemática identificada por la OECD es la dispersión de las responsabilidades en los diferentes niveles del territorio y que se pueden apreciar en la tabla a continuación.

Tabla 3.2: Repartición de responsabilidades para temáticas de desarrollo urbano en Chile

Función Principal	Área	Sub-Área	Inst. con competencias en el área			
			Nivel Central	Gob. Regional	Gob. Local	Sector Privado
Salud y Trabajo	Transporte	Transporte Público	x	x		x (OP)
		Autopistas	x			x (CON)
		Vías Troncales	x	x		
		Vías Locales		x	x	
		Control de tráfico	x		x	
		Aeropuertos	x			x (CON)
		Puertos	x			x (CON)
	Tierras Industriales	Áreas Logísticas				x
		Parques Industriales				x
		Zonas empresariales		x (RAD)		x
	Energía	Electricidad	x (REG)	x (a)		x
		Gas				x
		Petróleo				x
	Comunicaciones	Mail				x
		Teléfonos				x
		Internet				x
	Bienes Públicos	Agua	x (REG)		x(a)	x
		Alcantarillado	x (REG)		x (a)	x
	Regulación de actividades económicas	Patentes			x	
		Protección al Consumidor	x		x	
	Promoción Económica	Desarrollo de Clúster económicos	x	x (RAD)		
		Agencias de coordinación productiva y de innovación	x	x (RAD)	x	
		Promoción y financiamiento	x		x	
	Trabajo	Regulación	x			
		Promoción y financiamiento de planes de emergencia	x	x(RAD)	x	
		Entrenamiento formal	x		x	x
Turismo	Turismo	x	x	x		
Equidad Social	Educación	Jardines Infantiles	x		x	
		Educación pre-escolar, primaria, secundaria y grupos especiales y adultos	x (REG y FIN)	x (a)	x (b)	x
		Terciario	x			x
		Cultura	x	x	x	
		Bibliotecas Públicas	x		x	
	Salud	Primaria	x (REG y FIN)	x(a)	X	
		Hospitales (Secundaria)	x	x(a)		x
	Vivienda	Vivienda social	x		x	x
		Acceso a nueva vivienda	x		x (ADMIN)	x
		Desarrollo de Barrios	x		x	
	Servicios de Bienestar	Compensación por ingresos	x			
		Protección al desempleo	x			x

		Protección a la Infancia	x		x	
		Asistencia Social	x		x	
		Soporte a personas con capacidades especiales.	x			x
Medio Ambiente y Sostenibilidad	Planificación y desarrollo urbano	Planificación regional	x	x		
		Planificación metropolitana	x	x		
		Planificación local	x	x	X	
		Control del desarrollo			X	
	Parques	Regional	X	x(a)		
		Metropolitano	X			
		Local	x	x(a)	x	
		Áreas protegidas	X			
	Aguas Lluvia	Construcción	x			
		Operación y Mantenimiento	x			
	Alcantarillado	Recolección			X	
		Disposición Final		X(a)	X(b)	
	Desechos Industriales	Recolección			X	
		Disposición Final		X(a)	X(b)	
Desechos líquidos industriales y domésticos	Recolección y Disposición Final	x(REG)			X	
Provisión de bienes públicos urbanos	Espacios Públicos	Construcción de plazas y mantenimiento		X(a)	x	
		Facilidades deportivas y de recreación	x	x(a)	x	
		Alumbrado público			x	
		Señalización			x	
		Nomenclatura Urbana			x	
	Protección contra incendios	Prevención		X(a)	x	X (VOL)
		Control de peligros		X(a)		X (VOL)
	Salud Pública	cementerios			x	x
		Mataderos				x
		Mercados			x	
		Vendedores Ambulantes			x	
	Servicios de emergencia	Manejo de desastres	x	x	x	
		Estrategias de prevención	x	x	x	
	Justicia	Cárceles y justicia	x			X(CON)
		Servicio de protección de menores	x		x	x
		Servicios de rehabilitación	x			x
	Supervisión	Nuevos edificios	x			
		Calidad de servicios y construcción.	x			
		Malos olores	x			
Seguridad Urbana	Prevención	x	x(a)	x		
	Policía	x				
<p>Observaciones: ARD: Agencia Regional de Desarrollo, OP: Operador, CON: Concesión, REG: Regulación, FIN: Financiación y ADMIN: Administración.</p> <p>(a) Subsidies for infrastructure and equipment.</p> <p>(b) Local responsible could be an individual municipality or an association of them. For example, the Congress is analysing a project of law about creation of municipalities association for educational services administration.</p>						

Fuente: OECD, 2013

Según la OECD (2013), uno de los principales problemas de esta estructura y dispersión de responsabilidades es que genera un problema en los gobiernos locales, los cuales carecen de

recursos para cumplir con sus responsabilidades y se ven obligados a dejarlas en manos del gobierno central, esto se ve reflejado en la gestión del desarrollo urbano y declara la necesidad de una urgente reforma.

Por otro lado, el sistema institucional chileno, se compone por 21 Ministerios y 23 Ministros de Estado, en donde por lo general las funciones se encuentran atomizadas y dispersas en los diferentes órganos lo que claramente se ve reflejado en las responsabilidades sobre temáticas de desarrollo urbano. Barrera y Vidal en su estudio *“Asesoría para el levantamiento y análisis de herramientas de inversión pública en inmuebles y espacios públicos, públicos y privados. CNCA”* realizado el año 2014, analizan las herramientas de financiamiento público para compra de inmuebles, inversión en gestión y ejecución de proyectos en espacios públicos y privados determinando la existencia de 49 herramientas de financiamiento correspondientes a 14 instituciones públicas, sectoriales o intersectoriales, concluyendo que en Chile existe una dispersión de herramientas para inversión en el territorio y una falta de coordinación entre los diferentes órganos del Estado y entre el sector público y privado para lograr llegar al territorio de forma integrada y con resultados exitosos en cuanto a su revitalización.

Las 49 herramientas identificadas se distribuyen entre normas, programas de inversión y transferencias de recursos de la siguiente forma:

- El 22,4% de las herramientas corresponden a inversión, es decir, proyectos de ejecución donde el dinero está destinado a la compra de inmuebles y obras de interés público.
- El 65,3% son programas de transferencia o subsidios a personas naturales o jurídicas con proyectos con cofinanciamiento, los cuales en su mayoría están destinados a soluciones habitacionales o emprendimientos de negocios.
- Un 12,2% de normas que permiten generar financiamiento ya sea para compra de inmuebles o inversión, principalmente leyes orgánicas de servicios públicos y ministerios.

Estos programas los agrupan en “categorías” y muestran la diversidad de temáticas territoriales abordadas a través de los programas existentes:

- El 34,7% corresponden a programas enfocados en comercio, que se concentran en instituciones como Sercotec y Corfo.
- EL 24,5 % a inversiones en espacios públicos, concentrados entre MOP y MINVU.
- El 24,5% a inversiones mixtas donde se puede intervenir tanto el espacio público como el privado a nivel de inmuebles y por lo general son programas que ofrece SUBDERE.
- El 16,3% a inversiones en inmuebles que se concentra principalmente en programas habitacionales.

Tanto el estudio de Barrera y Vidal, como el de la OECD, indican una gran dispersión y atomización tanto con respecto a las responsabilidades institucionales como a las herramientas que intervienen la ciudad.

Los documentos analizados, no sólo demuestran que existe una importante dispersión y falta integralidad entre las instituciones a cargo del territorio y los instrumentos existentes, sino que también demuestran que existe una gran batería de ellos los cuales no se están implementando de la forma correcta. Lo anterior, se ve plasmado también en las orientaciones de la **Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)**, que analizaremos a continuación.

3.3 Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)

Con la finalidad de conocer y comprender el marco institucional y de gobernanza que propone para el desarrollo urbano del país, se realizará una breve descripción de las propuestas de la recientemente publicada PNDU profundizando su capítulo de “Institucionalidad y Gobernanza” que es de mayor relevancia para el desarrollo de esta tesis.

La actual Política Nacional de Desarrollo Urbano, en adelante PNDU, fue desarrollada por una comisión asesora presidencial conformada por 28 personas de distintas áreas del conocimiento y la sociedad. Comisión pluralista y diversa cuya finalidad era entregar un aporte con mirada de país en un documento con carácter de Política de Estado que sea capaz de guiar los destinos de las ciudades y poblados del país para mejorar la calidad de vida de sus habitantes a largo plazo. Vale recalcar que una política no es una ley o reglamento, sino que un documento donde se establecen principios, objetivos y líneas de acción para el desarrollo urbano del país y mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes.

Como mencionamos anteriormente, la PNDU declara que *“el sistema público chileno, en materia de desarrollo urbano se caracteriza por una toma de decisiones fragmentada, reactiva, centralizada y poco participativa”*⁶. Lo que se plasma en la actual Ley General de Urbanismo y Construcciones a la que se suman al menos otras 30 leyes que afectan directamente el territorio.

Además, existe la agravante de que las facultades relacionadas con lo urbano están dispersas en numerosas reparticiones públicas. Según la misma PNDU, *“esta dispersión normativa e institucional dificulta la implementación de mejoras urbanas. La información disponible para tomar decisiones es escasa: no hay por ejemplo un catastro de las instalaciones existentes en las calles y el subsuelo. La cobertura de los Instrumentos de Planificación Territorial de nivel local alcanza al 68% de las comunas del país. Sin embargo, dichos instrumentos tardan en promedio seis años en tramitarse y tienen pocas facultades para conducir el desarrollo urbano, o para vincular los usos de suelo con el transporte, o las obras públicas con el financiamiento. Muchas decisiones de inversión en vivienda e infraestructura se llevan a cabo al margen de la planificación”*⁷.

3.3.1 Propósitos Generales

Dentro de los propósitos generales de la política, se encuentran:

- lograr una mejor calidad de vida para las personas, abordando de manera integral los aspectos que rigen la conformación de nuestras ciudades, buscando que su desarrollo sea socialmente integrado, ambientalmente equilibrado y económicamente competitivo.
- Apoyar la descentralización del país, acercando las decisiones de carácter local a las personas,

⁶ Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. (2014). *Hacia una nueva Política Urbana para Chile: Política Nacional de Desarrollo Urbano, Ciudades Sustentables y Calidad de Vida*. Santiago de Chile. Pág. 14

⁷ Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. (2014). Op. Cit Pág. 14.

respetando a las comunidades y fortaleciendo la participación ciudadana.

- Entregar un marco explícito que posibilite una reorganización institucional y ordene el accionar de los diversos organismos y actores públicos y privados que intervienen en las ciudades y el territorio, evitando criterios y acciones disímiles, contradictorios o descoordinados.
- Dar sustento y un sentido de unidad y coherencia a la reformulación de los diversos cuerpos legales y reglamentarios que necesitan modernizarse y adecuarse a los nuevos requerimientos de la sociedad.
- Generar certidumbres que favorezcan la convivencia de los ciudadanos en el territorio y posibiliten un ambiente propicio para el desarrollo de la sociedad y para las iniciativas de inversión pública y privada.

El objetivo central y los principios expuestos se desarrollan en cinco ámbitos complementarios entre sí, ordenados en capítulos separados. En cada uno de ellos se formulan “Objetivos Específicos”, que luego dan lugar a “Lineamientos” o guías de acción. Dichos ámbitos temáticos son: integración social, desarrollo económico, equilibrio ambiental e identidad y patrimonio. Luego se señalan reformas institucionales y de gobernanza, indispensables para lograr los objetivos anteriores. Para el desarrollo de la tesis, son éstos últimos los puntos de interés y se expondrán a continuación.

3.3.2 Institucionalidad y Gobernanza

De acuerdo a lo expuesto por la PNDU, para su materialización es fundamental efectuar un reordenamiento institucional, tanto de la administración central como de los gobiernos locales, y avanzar hacia procesos integrados, planificados, descentralizados y participativos. Para esto, indica que es necesario *“dotar a las entidades descentralizadas a cargo de la planificación de mayores facultades de decisión respecto del conjunto de materias que inciden en el desarrollo urbano, no sólo las referidas a las construcciones y sus usos, como sucede actualmente, sino también las referidas a sistemas de transporte, infraestructura, redes de servicios e instalaciones, manejo integrado de residuos, gestión de tributos asociados a obras o actividades locales, entre otras”*⁸.

Objetivo 1: Sistema descentralizado de decisiones urbanas y territoriales

Por este objetivo, se indica que las decisiones se deben tomar de forma descentralizada, entendiendo por descentralización que se radiquen en los niveles locales y alcancen los niveles superiores solamente cuando se escapen de las capacidades locales o su importancia sea de escala regional o nacional.

Lo anterior significaría que se deben entregar al nivel local potestades, atribuciones, equipos técnicos y financiamiento. Para esto, se propone aumentar gradualmente los recursos financieros de los municipios y gobiernos regionales. Se sugiere la creación de herramientas locales de gestión y financiamiento para proyectos y obras de desarrollo urbano, entre las cuales se propone un ente coordinador o agencia pública que vea las materias de inversión intersectorial y tenga las atribuciones para implementar los distintos planes.

Objetivo 2: Reorganización de potestades públicas en cuanto a escalas territoriales.

⁸ Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. (2014). Op. Cit Pág. 55

Se reconocen cuatro escalas: las existentes escalas comunal, regional y nacional, y una nueva escala metropolitana.

Escala Comunal: se indica que dentro de las competencias de la municipalidad se encuentra la planificación, la gestión comunal y la toma de decisiones respecto de proyectos y obras de carácter comunal. Se le otorgarán mayores atribuciones que las actuales con la salvedad de que, tratándose de dos o más comunas que formen parte de una misma ciudad o conurbación, podrá formarse un gobierno metropolitano a cargo de los aspectos intercomunales o colectivos de la ciudad.

Escala Metropolitana: Su institucionalidad y forma de elección deberá determinarse mediante una ley específica. Estarán dentro de sus atribuciones la planificación metropolitana y gobernará en sus aspectos colectivos o sistémicos los territorios que estén dentro de su área metropolitana. La creación de dicha autoridad involucra un reordenamiento de las potestades, competencias y funciones tanto del nivel regional como del nivel comunal.

Escala Regional: El ente rector es el Gobierno Regional, con consejeros seleccionados mediante elección democrática. Tendrá atribuciones sobre la planificación y gestión territorial y sobre las intervenciones y proyectos de alcance regional. También se encargará de la planificación urbana intercomunal y de las obras de carácter regional o intercomunal, junto con prestar soporte y asesoría técnica para la generación de proyectos y la planificación urbana de las ciudades, pueblos y localidades rurales que lo requieran. Al igual que el nivel comunal, esta escala tendrá mayores atribuciones que las actuales en materia de desarrollo urbano, de acuerdo a las nuevas materias de los Instrumentos de Planificación Territorial que quedarían bajo su tuición.

Escala Nacional: se propone que sea encabezada por un nuevo Ministerio de Ciudades, Vivienda y Desarrollo Territorial. En lo que se refiere a Ciudad, este nuevo ministerio sería el encargado de: la fijación de reglas y la formulación de políticas nacionales sobre planificación y gestión urbana y territorial; la instalación de infraestructura, además de proyectos u obras de carácter estratégico o de importancia nacional establecidos por ley; la supervisión del cumplimiento de las reglas de planificación en los demás niveles, y decidir sobre el financiamiento e implementación de las obras públicas de importancia o alcance nacional.

En materia de vivienda le corresponderá: fijar los programas habitacionales, las estrategias y los planes destinados a lograr objetivos de integración social.

En cuanto a desarrollo territorial le corresponderá: establecer, en conjunto con los gobiernos regionales, estrategias y programas sobre aspectos macro regionales y sobre la conformación o reforzamiento de sistemas de centros poblados, fijando para ellos condiciones y medidas de fomento que permitan su interrelación y complementariedad, especialmente en infraestructura y transporte; también tendrá a su cargo la elaboración y administración de políticas y planes especiales en los que concurren diversas instituciones, tales como los planes de inversión de infraestructura de nivel nacional y los referidos a bordes costeros, áreas protegidas y zonas de interés turístico de importancia nacional.

Este Ministerio no elaborará los Instrumentos de Planificación Territorial. Dicha tarea corresponderá a órganos descentralizados, como los gobiernos regionales, gobiernos metropolitanos y las municipalidades, de acuerdo a su respectivo ámbito.

Objetivo 3: Sistema de planificación integrado

Se entenderá por planificación integrada aquella compuesta por planes de ordenamiento territorial, sistemas de financiamiento y decisiones de inversión complementadas por herramientas de gestión. Estas se desarrollarán por medio de los IPT en todas las escalas del territorio de forma multisectorial, descentralizada y participativa cuyas principales características son:

- Las materias de los IPT no serán solamente las referidas a la regulación de construcciones y sus usos sino que también al transporte, sistemas naturales, redes viales, de servicios, recursos hídricos, manejo de residuos, paisaje y utilización del subsuelo entre otras.
- Estarán asociados a programas de inversión pública.
- Podrán fijar restricciones o gravámenes a las propiedades con fines de bien común estableciendo compensaciones o retribuciones a los propietarios. Tendrán potestad de fijar los trazados del espacio público, declarando sitios de utilidad pública.
- Se adaptarán a las distintas realidades del país.
- Identificarán materias de carácter indicativo, informativo e imperativo.
- Podrán establecer regulaciones sobre zonas o áreas específicas.
- Reconocerán distintos horizontes en el tiempo distinguiendo aspectos permanentes de otros más flexibles y existirán los procesos para sus modificaciones.

Por otro lado, se podrán formular planes o herramientas especiales para enfrentar objetivos específicos como materias de reconstrucción, sistemas de transporte, rescate o puesta en valor del patrimonio, proyectos de integración social, barrios, entre otros los cuales podrán ser desarrollados por entes públicos, privados o públicos- privados.

Objetivo 4: Participación ciudadana (PC) efectiva.

Se deberá considerar la PC como un derecho de las personas a involucrarse en el desarrollo del lugar que habitan o aspiran a habitar, garantizando una dimensión del desarrollo urbano sustentable. Para lo cual se deberán generar sistemas de PC propios de cada uno de los niveles entendidos, como un proceso continuo, organizado, transparente y responsable, con instancias y protocolos predefinidos y responsabilidades públicas de garantizar la participación.

Se desarrollarán normativas sobre PC cuyos cumplimiento sea obligatorio para la toma de decisiones de planificación, tanto en la formulación del diagnóstico como en la propuesta y desarrollo del proyecto.

Se tendrá que velar porque la participación sea:

- Institucionalizada: reconocida formalmente por la institucionalidad.
- Financiada: por fondos públicos que garanticen su acceso, funcionamiento, independencia y capacidad técnica.
- Temprana: desde la formulación de los objetivos hasta los diseños y ejecución de planes y proyectos urbanos y territoriales.
- Informada y Técnica: con un acceso equitativo a la información técnica y mecanismos de respuesta oportuna frente a discrepancias.
- Responsable: considerando la importancia de las opiniones y sus efectos por parte de los participantes y dando respuesta oportuna por parte de la institucionalidad.

Por último, en las distintas fases del proceso se deben contemplar mecanismos de exposición de la

información que sean simples y didácticos y que permitan a cualquier persona informarse y comprender el contenido de las propuestas.

Objetivo 5: Sistemas de información territorial único y completo.

La información referente al territorio debe apoyarse de un sistema de registro consolidado, incluyendo información de todo tipo y ser complementada por catastros de tasaciones fiscales de suelo y variables sociales, culturales y económicas.

Esta información debe ser pública y se definirán los responsables de la administración de este en cada nivel territorial. Para llevar a cabo este objetivo será indispensable el establecer incentivos para la generación pública, privada o mixta de datos sobre el territorio.

Objetivo 6: Sistemas de medición de la calidad del desarrollo urbano.

Se generarán indicadores urbanos homologables con mediciones internacionales que permitan medir y reportar la calidad urbana de las ciudades, comunas y barrios, de acuerdo a particularidades sociales, culturales y de identidad.

Objetivo 7: Sistemas expeditos de aprobación de iniciativas públicas y privadas.

Establecer que las instancias de control estatal sobre las iniciativas de intervención de ciudades y el territorio sean las estrictamente necesarias para velar por el bien común y revisar periódicamente los pronunciamientos estatales necesarios para aprobar las iniciativas y eliminar trámites duplicados o innecesarios.

Objetivo 8: Continuidad, permanencia e implementación de la política

Se deberá generar un Consejo encargado de impulsar e implementar la política el cual será un órgano consultivo y asesor del Presidente de la República. Dentro de las facultades de este consejo se fijará la realización de reportes periódicos y de acceso público que midan los avances en la implementación de la Política, y se deberá revisar esta política cada 5 años.

En general los ocho puntos anteriormente descritos son un gran aporte y avance hacia las problemáticas que se presentan hoy a nivel nacional con respecto a las políticas urbanas, muchas de las cuales se desarrollarán y analizarán a lo largo de ésta tesis. Al igual como veremos posteriormente que recomienda la experiencia internacional, la PNDU, realiza una propuesta clara y concreta para avanzar hacia una estructura institucional más descentralizada dejando en manos del nivel central las responsabilidades relacionadas con la formulación de políticas y programas, grandes proyectos urbanos y en general de supervisión y seguimiento, quedando en manos de los niveles locales la planificación, toma de decisiones y ordenamiento general del territorio permitiéndonos acercarnos hacia las complejidades reales de cada lugar. Por otro lado, se reconoce un interés no sólo por ordenar y dar más atribuciones a los niveles locales sino que también por fortalecerlos tanto técnica como económicamente.

En cuanto a la forma de intervenir el territorio, también se plantean modificaciones a las atribuciones e integralidad de los Instrumentos de Planificación Territorial, avanzando hacia instrumentos que consideran los distintos aspectos y sistemas del territorio, las realidades locales y a las comunidades locales, fijando criterios para contemplar procesos participativos institucionalizados, financiados, tempranos, técnicos y responsables, indispensables para la eficacia y sostenibilidad de las intervenciones urbanas.

Finalmente la PNDU, considera criterios de seguimiento, sistemas de medición y mecanismos para implementar todas estas modificaciones lo que la hace una herramienta integral y que si se aplica de la forma que está planteada puede generar impactos positivos y reales en el territorio avanzando hacia ciudades integrales, sostenibles y acortando las brechas de la desigualdad en Chile.

3.4 Antecedentes del caso de estudio: Comuna de Santiago

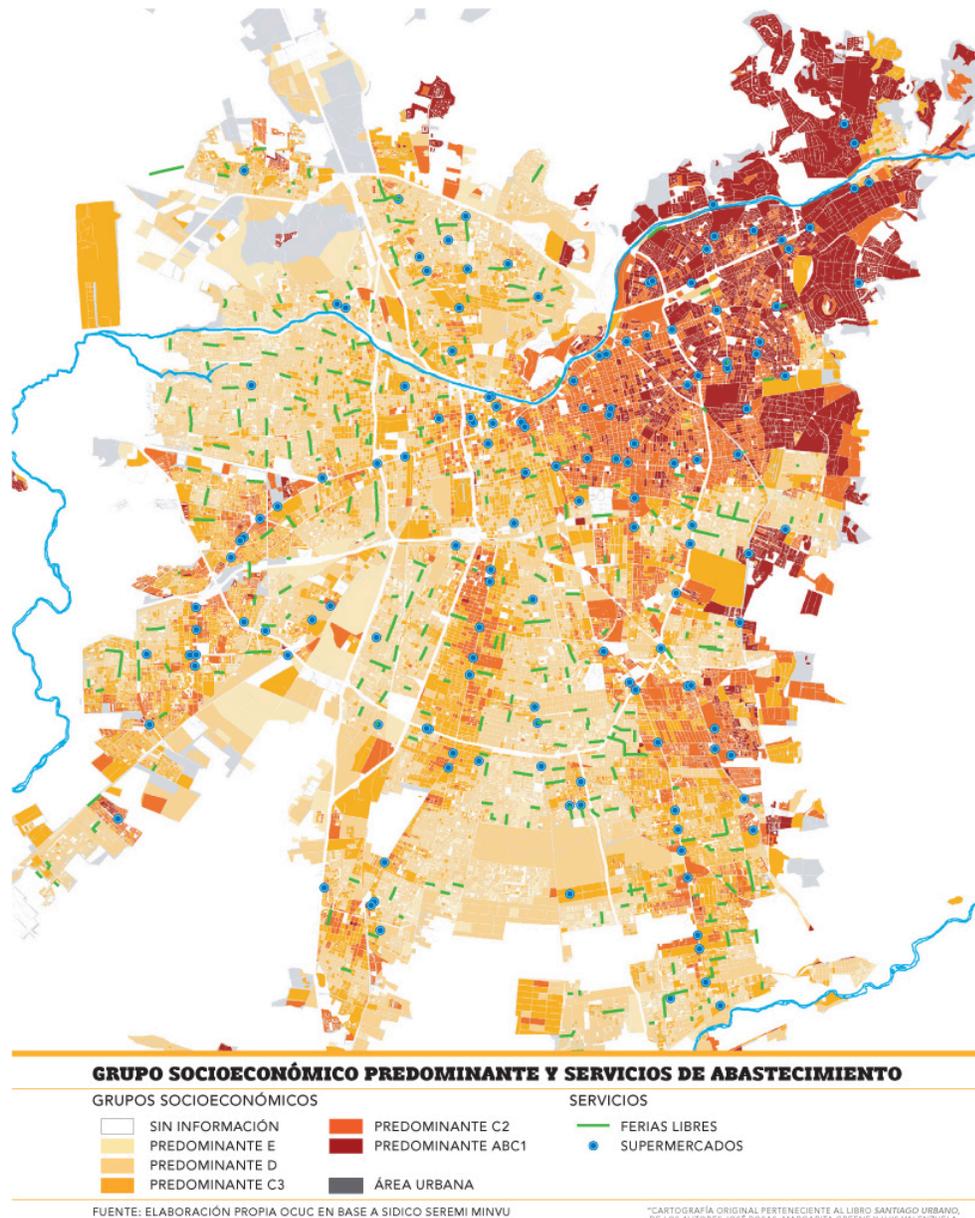
En el análisis de esta investigación, se estudiará el único y último programa que se enfoca en la revitalización de centros urbanos en Chile llamado Programa de Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática (PRBIPE). Éste programa se implementa en cinco regiones del país entre las cuales se encuentra la Región Metropolitana y en específico la Comuna de Santiago. A continuación expondremos las razones por las cuales se estudiará en particular su implementación en la Comuna de Santiago.

Entre otros autores, Rojas (2004) describe el crecimiento en extensión como un desencadenante de complejos procesos urbanos, entre los cuales está el cambio de uso de suelo y el reemplazo o recuperación de edificios. Esto sucede ya que el desarrollo económico genera una preferencia de las familias más solventes por más espacio, lo que las lleva a comprar viviendas localizadas mayoritariamente en las zonas de expansión urbana de la periferia. Así el funcionamiento de los mercados inmobiliarios incrementa el valor del suelo en las áreas mejor localizadas o de mayor calidad ambiental y con ello se produce un proceso de segregación socio espacial, desplazando a las familias de menores ingresos que no tienen acceso a éstos. Lo anterior ha sucedido en diferentes ciudades de Chile, un el ejemplo más representativo de ello es la ciudad de Santiago en donde además el Estado, producto del alto valor del suelo en las zonas centrales, construye viviendas sociales en la periferia generando una mayor segregación materializada en dos polos: el sector poniente que se caracteriza por la presencia de sectores medios- bajos y el sector oriente, donde se concentra la población de más altos recursos. (Figura 3.2)

Por otro lado el libre mercado también actúa de forma segregada, trasladando los servicios y comercios a las zonas de mayor ingreso, en el caso de Santiago el sector poniente, y las industrias por su lado, se movilizan desde el centro de la ciudad donde se encontraban originalmente, a zonas con mejor accesibilidad y posibilidades de desarrollo tecnológico.

Este tipo de crecimiento poli-céntrico generalmente presenta ventajas ya que mejoran las condiciones de accesibilidad a los servicios para los ciudadanos, diversifican la oferta y reducen la presión sobre el núcleo más tradicional. Sin embargo, como mencionamos anteriormente y como ha ocurrido en Santiago, frente a la ausencia de políticas en torno al tema puede traer consecuencias negativas, entre las que cabe destacar el abandono de los centros urbanos que se vacían de población de ingresos altos y medianos, de actividades de servicios de punta y de actividades económicas generadoras de empleo, producto del desplazamiento hacia la periferia en expansión o a los nuevos espacios de centralidad en las aglomeraciones urbanas.

Figura 3.2: Plano de Santiago, según Grupos Socioeconómicos Predominantes.



Fuente: *Revista Foco* 76 n. 5

Sumado al proceso de despoblamiento que presentó la comuna entre los años '40 y los '70, se debe considerar, además, que en 1985 ocurrió un devastador terremoto que empeoró sus condiciones de deterioro físico, funcional y social, empeorando las condiciones residenciales y con ello el despoblamiento y aumento de sitios eriazos. Por otro lado, en los '80 el Estado comienza un periodo de erradicación periférica lo que colaboró a que los terrenos abandonados comenzaran a ser "retomados en parte por nuevos ocupantes ilegales de algunas viviendas deterioradas que no han sido demolidas o por arriendo de tierra para construcción de mediaguas en los interiores de los

terrenos que fueran parcialmente despejados mediante demoliciones posteriores al sismo de marzo de 1985.”⁹

A partir de los años 90, en diferentes ciudades de Latinoamérica comienzan a desarrollarse procesos de densificación de la áreas centrales, también conocido como crecimiento centripeto. Estos procesos se asocian a un contexto de transición demográfica, donde existe una reducción significativa de las tasas generales de urbanización que reduce la presión sobre el crecimiento urbano y redirige la mirada hacia el interior de las áreas urbanas. (Carrión y Hanley, 2005) Según Carrión (2001) en Contreras (2011), las principales causas de este fenómeno son tres: cambios demográficos; globalización cultural, económica y social; y revolución tecnológica.

La ciudad de Santiago no estuvo ajena a este proceso y en vistas del innegable decaimiento y deterioro del centro de la ciudad la administración local crea en 1985 la Corporación de Desarrollo de Santiago (Cordesán), institución privada sin fines de lucro -dependiente del Gobierno Local- cuyas líneas de acción se orientaron a generar mecanismos de confianza que dieran cuenta de que invertir y vivir en el centro era rentable (Contreras, 2012). Esta institución hacia 1987 encargó el estudio *"Imperativo de la Recuperación Urbana: algunos costos de la expansión"*, cuyas conclusiones demostraron que los costos sociales y económicos de incorporar un nuevo residente en el centro era 16 veces más rentable que localizarlo en la periferia. Estos antecedentes fueron la base para el posterior desarrollo del Subsidio de Renovación Urbana.

Entre 1990 y 2000, se desarrollan diferentes iniciativas en conjunto con la comunidad para darle a la comuna un rol residencial y se comienza a aplicar el Plan de Repoblamiento de Santiago mediante el cual se verifica un crecimiento del parque de vivienda tipo departamento (Contreras, 2012), aprobándose para ello en 1991 el Subsidio de Renovación Urbana que originalmente, incentivó a la demanda residencial, pero que con el tiempo fue la oferta inmobiliaria quien capturó sus beneficios.

De esta forma en la actualidad, la comuna de Santiago ha logrado su proceso de repoblamiento, aumentando su población según cifras extraoficiales del Censo 2012 de 200.792 habitantes en 2002 a 311.415 en 2012 (I. Municipalidad de Santiago, 2014). Sin embargo si bien mediante estas iniciativas se *"logró aumentar sustantivamente la población comunal, esto conllevó efectos indeseados como la expulsión de residentes vulnerables, la aparición de torres de vivienda disruptivas con la identidad de los barrio sin un adecuado aumento de los equipamientos acorde con el incremento y tipo de población, y una reducción crítica del tamaño de las nuevas viviendas que dificulta la vida familiar en ellas. Así se necesita impulsar otro modo de repoblar el centro de la capital"*.¹⁰

Para enfrentar estos nuevos desafíos bajo el gobierno municipal de la alcaldesa Carolina Tohá (2013-2017) se creó una comisión municipal llamada "Habitat Patrimonial y Mixidad Social" que se plantean diferentes preguntas respecto al tema, la mayoría orientadas a la búsqueda de la recuperación del patrimonio con mixidad social y la reactivación de un desarrollo económico local con síntomas de estancamiento. Para lo que *"se procura identificar los "eslabones faltantes" que no*

⁹ Necochea, A., & Icaza, A. M. (1990). Una Estrategia Democrática de Renovación Urbana Residencial: El Caso de la Comuna de Santiago. *Eure*, 16(48), 37-65.

¹⁰ Pujol, J. (2 de Junio de 2014). *Santiago: desarrollando la ciudad con equidad y respeto identitario*. Obtenido de El Dínamo: <http://www.eldinamo.cl/blog/santiago-desarrollando-la-ciudad-con-equidad-y-respeto-identitario/>

son sólo financieros, sino que también jurídicos, reglamentarios, técnicos o de gestión. Al hacerlo, se constata que muchas herramientas no son de tan difícil concreción como podría inicialmente creerse. Sabiendo además que las respuestas exceden las capacidades municipales, Santiago las busca asociándose estratégicamente tanto con instituciones públicas como el MINVU, la SUBDERE y el Gobierno Regional, entre otras, como también con el aporte y apoyo de los privados”¹¹ y que “las gestiones derivadas de este trabajo y el nuevo instrumental obtenido permitirán profundizar las gestiones municipales y abordar algunas operaciones piloto de próximo lanzamiento para obtener un nuevo círculo virtuoso de desarrollo urbano integral, inclusivo y dialogante con el patrimonio”¹².

Durante el año 2014, además de una serie de estrategias por medio del nuevo Plan Regulador de Santiago, esta comisión impulsa la creación del “Programa de Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática (PRBIPE)”, programa piloto ejecutado por la SUBDERE en conjunto con cinco municipios a nivel nacional donde se implementa, uno de ellos el Municipio de Santiago en sus barrios Portales y Matta- Madrid. Este programa, pionero en su modelo, busca revitalizar barrios centrales de valor patrimonial, llamados “emblemáticos” por las instituciones vinculadas a temas urbanos y culturales del país. La estrategia principal es la de implementar modelos de gestión que promuevan la articulación interinstitucional público- público y público-privada. Posteriormente, sobre la base de estos resultados se buscará perfeccionar los modelos de intervención y generar insumos necesarios para el desarrollo de los instrumentos que sustenten una política nacional para el abordaje de la problemática de barrios emblemáticos deteriorados (BID, 2015). Estas últimas iniciativas demuestran el interés y experiencia del municipio en la implementación de estrategias de revitalización de su centro urbano.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, se escoge como caso de estudio el Modelo de Gestión del PRBIPE y en específico su implementación en la Comuna de Santiago ya que en los últimos 20 años ha realizado un importante esfuerzo por revitalizar sus áreas centrales, ha desarrollado herramientas e instituciones enfocadas en este tema y ha sido en parte la gestora de las pocas iniciativas en torno al tema que se han desarrollado desde el nivel central.

¹¹ Pujol, 2014. Op. Cit

¹² Pujol, 2014. Op. Cit



4 Objetivos / Hipótesis

4.1 Objetivo general

Identificar las problemáticas o deficiencias del modelo de gestión para la revitalización urbana en Chile utilizado por el PRBIPE, y proponer recomendaciones para su mejoramiento e implementación como futura política pública permanente.

4.2 Objetivos específicos

- Clarificar que se entiende por centro urbano y los procesos de deterioro de éstos, producidos durante los siglos XIX y XX.
- Identificar y definir los distintos términos utilizados para describir los procesos de recuperación de centros urbanos.
- Comprender la estructura institucional chilena, su naturaleza y aspectos principales, desde una perspectiva crítica.
- Identificar diferentes iniciativas de revitalización urbana que se hayan desarrollado en Chile y analizar las problemáticas presentadas en su implementación, desde el punto de vista normativo y administrativo.
- Identificar los aspectos relevantes que sean los principales ejes de debate en la concepción de políticas de revitalización urbana a nivel internacional y los criterios a considerar para la evaluación de los modelos de gestión de estos programas.
- Analizar el Modelo de Gestión diseñado para el PRBIPE y el implementado por la Ilustre Municipalidad de Santiago evaluándolos desde los criterios definidos por la experiencia internacional.
- Realizar recomendaciones al Modelo de Gestión aplicado por el PRBIPE para avanzar hacia una política a nivel nacional.

4.3 Hipótesis

La rigidez de la normativa y la falta de coordinación e integralidad de los diferentes órganos administrativos en Chile obstaculiza la implementación de programas e iniciativas de revitalización de centros urbanos.

5 Definición Metodológica

El método de investigación a utilizar para lograr los objetivos de esta tesis son principalmente cualitativos donde a partir de la literatura y documentos existentes se realizará un primer acercamiento a; el concepto de centro urbano y revitalización urbana; la definición de criterios a considerar en la evaluación de programas de revitalización urbana; y la estructura institucional y las políticas de revitalización urbana que se han implementado en Chile, identificando sus características y aspectos conflictivos o críticos.

Una vez analizados los temas anteriores se realizará el estudio del PRBIPE y su implementación en la Comuna de Santiago, centrando el análisis en el modelo de gestión utilizado e identificando si cumple con los parámetros internacionales. El análisis se apoyará con la realización de entrevistas estructuradas a los actores relevantes que participan del proceso a través de las cuales se busca relevar sus puntos críticos.

Finalmente, una vez analizado el caso de estudio, bajo el marco jurídico de la Política Nacional de Desarrollo Urbano publicada el año 2014 y en base a la experiencia internacional se realizarán propuestas para la modificación del modelos de gestión aplicado y el avance hacia una futura política pública.

El desarrollo de la tesis desde el punto de vista metodológico se separa principalmente en tres partes: el estudio y análisis bibliográfico (Marco Teórico y Estado del Arte); el desarrollo y análisis del caso de estudio en base a una matriz de elaboración propia de acuerdo a la experiencia internacional; y finalmente los resultados, donde se expondrán las conclusiones y recomendaciones.

5.1 Estudio bibliográfico

A partir de la literatura existente y documentos de estudio se desarrollará el Marco Teórico en donde se identificarán, estudiarán y analizarán los siguientes conceptos:

- Los procesos, definición y características de los centros urbanos en los s. XIX y XX.
- Los distintos términos asociados a la recuperación de centros urbanos en específico los de Renovación, Rehabilitación, Regeneración y Revitalización, definiendo el que mejor se ajusta al caso de estudio.

Por otro lado, a partir de los estudios sobre el tema se desarrollará el Estado del Arte en base a los siguientes temas:

- Análisis de las diferentes iniciativas que se han desarrollado en Chile y en específico el Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso (PRDUV) y el Plan de Repoblamiento de Santiago y el Subsidio de Renovación Urbana, identificando las problemáticas presentadas desde el punto de vista normativo y administrativo en su implementación.
- Análisis de estudios internacionales sobre modelos de gestión para programas de revitalización urbana que se han implementado en Europa, Latinoamérica y Estados Unidos, identificando los criterios a considerar en la evaluación del caso de estudio.

5.2 Desarrollo y Caso de Estudio

A partir de la documentación existente se analizará en primer lugar la estructura y modelo propuesto por la administración general para el PRBIPE y en segundo lugar la implementación de éste en un caso específico seleccionado para el desarrollo de esta tesis.

5.2.1 Análisis a nivel nacional

Para el análisis general del modelo de gestión aprobado para el PRBIPE, se cuenta con el documento aprobado por el BID para el financiamiento del programa y que sienta las bases y condiciones bajo las cuales el programa se debe implementar. Esta información será analizada bajo los parámetros definidos en el Estado del Arte de la investigación como criterios a considerar para la evaluación de modelos de gestión.

A partir de este análisis se busca evaluar el programa identificando principalmente si cumple con los criterios considerados relevantes a partir de la experiencia internacional.

5.2.2 Análisis a nivel local

En Chile, son pocas las iniciativas de revitalización urbana, siendo actualmente el PRBIPE el único programa existente con esta voluntad. El programa se implementa en cinco regiones diferentes: Arica, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana y Concepción. Siendo la Región Metropolitana y en específico la Comuna de Santiago la que impulsó la creación del programa, la tramitación del crédito BID y además la que más experiencia tiene en iniciativas de ésta índole, así como la comuna con mayor avance y documentación, motivos por los cuales se decide estudiar la implementación del programa en ella.

De esta forma, a partir de la información entregada por el Municipio, y en específico los Planes Maestros o Planes Estratégicos de los barrio a intervenir se analizará la implementación del programa y el funcionamiento del modelo de gestión propuesto, apoyando el análisis en entrevistas estructuradas que se le realizará a los actores relevantes en la implementación del programa del Municipio.

Para el análisis se utilizará la misma tabla de análisis que para el análisis a nivel nacional el cual se apoyará por entrevistas estructuras cuya metodología se presenta a continuación.

5.2.3 Entrevistas estructuradas

El objetivo de las entrevistas es el de identificar los principales puntos críticos que se han presentado durante la implementación del programa, además de poder tener una concepción general de los actores sobre como enfrenta el país las problemáticas de revitalización urbana.

La entrevista se estructura en dos áreas:

Una primera mirada sobre la institucionalidad a nivel nacional y local y el cómo se enfrentan los procesos de revitalización urbana y en segundo lugar se busca analizar en específico el PRBIPE, desde la evaluación de la implementación, la colaboración intersectorial y los instrumentos que se utilizan.

Las preguntas que se realizarán son las siguientes:



1. Desde su experiencia: ¿Qué le parecen los procesos administrativos y de gestión que presenta el Estado, principalmente desde su estructura institucional, para implementar políticas de revitalización urbana?
2. ¿Qué modelos han desarrollado como municipio para la gestión de revitalización del centro de Santiago?
3. A nuestro entender, el municipio ha sido pionero en la implementación de Programas de Revitalización Urbana. En un principio con el Programa de Repoblamiento de Santiago y ahora con el Programa de Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática (PRBIPE). Desde su experiencia, ¿Cuáles fueron, o son, los aspectos más destacables en su implementación, tanto positivos como negativos? y ¿cómo han sido enfrentados por parte del Municipio?
4. ¿Cómo evaluaría usted los procesos de colaboración intersectorial para la implementación de programas de revitalización urbana? ¿con quienes ha colaborado? ¿cuáles han sido los resultados?
5. En cuanto a los instrumentos que ofrece el estado para intervenir la ciudad ¿qué instrumentos son los más utilizados por su institución? ¿Cuáles han sido los resultados en su implementación?

Las entrevistas se le realizarán a los actores relevantes en la implementación del programa y en específico a:

1. Genaro Cuadros (Arquitecto, Subdirección de Patrimonio, SECPLAN, Municipalidad de Santiago. Coordinador PRBIPE).
2. Jaime Pujol (Arquitecto, Subdirección de Patrimonio, SECPLAN, Municipalidad de Santiago. Encargado Componente Infraestructura PRBIPE)
3. Luis Valdivieso (Arquitecto, Subdirección de Patrimonio, SECPLAN, Municipalidad de Santiago. Componente de Infraestructura PRBIPE)

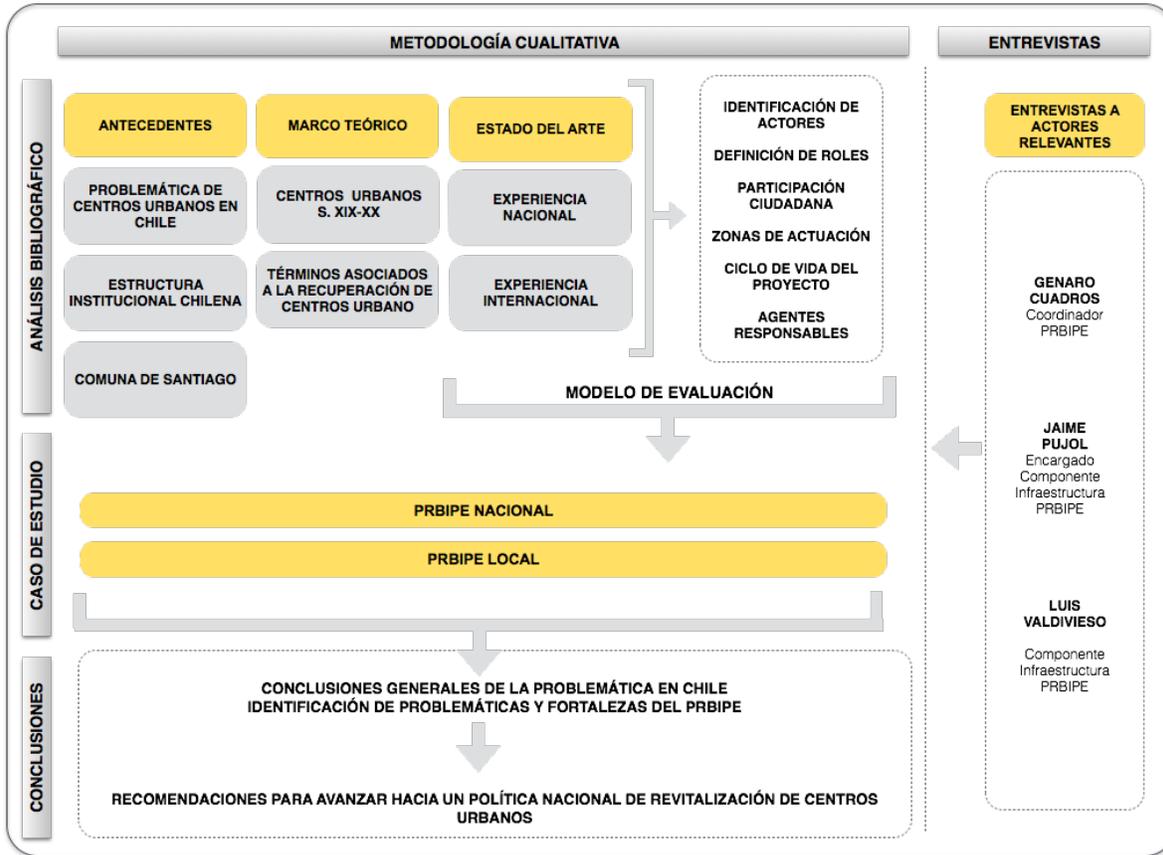
Para realizar las entrevistas, se utiliza el programa *Skype*, y en algunos casos debido a la disponibilidad horaria de los entrevistados, se realizan en forma presencial por un profesional competente en el tema, que cursa estudios de Magister en Urbanismo y tiene experiencia en estudios a través de entrevistas estructuradas. Éstas son grabadas y transcritas para su incorporación en el análisis de desarrollo de la tesis.

5.3 Resultados

Finalmente se desarrollarán las conclusiones, las cuales se enfocarán en identificar las deficiencias y fortalezas del modelo chileno (PRBIPE) y, en el marco de los lineamientos definidos por la PNDU, en realizar recomendaciones para su mejoramiento y avance hacia una política nacional de revitalización urbana en Chile.

5.4 Esquema

Figura 5.1: Esquema Metodológico



Fuente: Elaboración propia

6 Marco teórico

El Marco Teórico de esta investigación buscará definir los conceptos asociados al desarrollo de esta tesis para de esta manera comprender el lenguaje y teorías en las cuales se enmarca la investigación. Para esto se han estudiado diversos autores y documentos que nos permiten por un lado comprender qué entendemos por centro urbano en el siglo XXI y los modelos de gestión para su revitalización y por otro el concepto de revitalización.

6.1 Los centros urbanos en el siglo XIX y XX

En este apartado, en primer lugar se busca comprender cuales han sido los procesos y la historia sobre la recuperación de los centros urbanos en el siglo XIX y XX, desde los procesos de industrialización hasta los cambios de paradigma de principios del siglo XXI, para finalmente comprender que entendemos hoy por el concepto de centro urbano y cuales son los principales elementos que lo componen.

La Industrialización, ocurrida a fines del siglo XVIII en Gran Bretaña y principios del siglo XIX en el resto de Europa y Estados Unidos trae consigo grandes transformaciones socioeconómicas, tecnológicas y culturales (Wikipedia).¹³ Esto tiene directa relación con las transformaciones en las ciudades, las cuales comienzan a concentrar la población en las zonas urbanas, lo que conlleva al crecimiento y transformación de los cascos antiguos, que se ven densificados producto de la concentración de la población obrera, generando situaciones de insalubridad y hacinamiento. (Geografía de España). Estas problemáticas conducen a que durante el siglo XIX comiencen a desarrollarse las primeras operaciones de renovación en casi todas las ciudades medias occidentales principalmente en sus barrios obreros comenzando a ocurrir los primeros derribos de las murallas de los casco históricos (Wikipedia, 2015). Este es el caso de Barcelona, que a fines del siglo XIX comienza las discusiones para plantear el derribo de las murallas, las cuales finalmente se comienzan a derribar en 1854, esperando que traigan a la ciudad desarrollo, expansión del comercio e industria y progresos en la agricultura (Magiagalli, 2006).

Con el derribo de las murallas, las ciudades comienzan a expandirse y las industrias comienzan a relacionarse con las periferias y la ciudad central a cambiar de giro, concentrando principalmente actividades terciarias y de servicio. (Marmolejo, 2000; Fullaondo, 2009). Además las zonas residenciales comienzan a distanciarse físicamente de los centros manufactureros, promoviendo de esta forma problemas de tráfico, deterioro ambiental, el aumento de la delincuencia y el empobrecimiento y abandono de los centros. (Lynch, K. en Ramos, 2010).

Las operaciones de renovación estuvieron cada vez más dirigidas a los barrios estratégicamente situados, los cuales sufrieron como consecuencia una considerable revalorización (Wikipedia, 2015). Ejemplos de esto fueron Regent's Street y Kingsway en Londres, los bulevares del barón Haussmann en París, los "saneamientos" del trazado medieval en Hamburgo, Frankfurt, Viena, entre otras, en donde regenerar la ciudad consistió en destruirla físicamente, en parte con el objetivo de recomponerla social y económicamente en beneficio de la vivienda burguesa y las actividades terciarias. (Castrillo, 2014)

A principios del siglo XX se intensificará la dinámica precedente con programas que, en distintos contextos, coincidirán con el desmantelamiento cada vez más agresivo de la ciudad especialmente

¹³ <https://es.wikipedia.org/wiki/Industrializaci%C3%B3n>. Fecha de consulta: 7 Marzo 2016.

en épocas de auge y reestructuración capitalista y por el contrario, menos agresivas y conservadoras en periodos de estancamiento. En resumen, hasta bien pasada la mitad del siglo XX, tanto en periodos de auge como en época de crisis, la ciudad consolidada fue considerada, en general, como un espacio de oportunidad económica, una variable dependiente de una estrategia que suprimía las formas de vida populares del centro de la ciudad (Castrillo, 2014).

Hacia fines de 1970 la ciudad de Boloña fue una de las primeras en enfrentar el reto de conservar su rico patrimonio urbano y mantener, al mismo tiempo, sus usos residenciales tradicionales, articulando planificación urbanística y programas de rehabilitación y vivienda social en el tejido histórico. Esta experiencia fue un ejemplo a nivel internacional aunque no se logró alcanzar casos similares.

Producto de la crisis de los años '70 y '80 se dio a lugar una nueva emergencia en los barrios obreros que se encontraban deteriorados, los cuales fueron objeto de recualificación dentro de las propias dinámicas del mercado inmobiliario, donde los agentes encontraron una gran oportunidad para la extracción de beneficios, denominado *rent gap*, entendido como *“la diferencia entre el escaso valor inicial de los predios y el potencialmente materializable tras la renovación del área si ésta se destinaba a nuevos residentes con mayor capacidad adquisitiva”*.¹⁴

Hacia los años '90, en un contexto de crisis, se consideraba que las *“pasiones económicas habían causado destrucciones masivas y, con ellas, la expulsión de gran parte de los residentes de los centros históricos”*¹⁵. Desde finales de los años sesenta, tanto en Europa como en Estados Unidos comienzan a tomarse medidas al respecto, considerando la importancia de regenerar los centros urbanos de forma integral y con espíritu de justicia social.

De esta forma la renovación urbana comienza a tener un cambio de paradigma que según Cabrera (2013) puede esquematizarse de la siguiente forma:

- De ser una operación de saneamiento asociada al surgimiento y ascenso de nuevas formas de producción y grupos sociales ligados a ello (burguesía), ha pasado a ser una herramienta que se utiliza para permitir una transformación al interior de sociedades post-industriales.
- De ser una herramienta utilizada para abrir espacio significativo a un grupo social emergente, ha pasado a ser utilizada como instrumento que permite el reacomodo de actividades y usos obsoletos (fábricas, bodegas, puertos, etc.)
- De haber estado ligada a la demolición y desplazamiento de los residentes en el área objeto de la intervención, pasa a estar ligada a un cambio y democratización de la toma de decisiones.
- Promueve más la recualificación de viviendas en malas condiciones que su eliminación y se ha vuelto cuidadosa de lo existente (persona y edificaciones).

De esta forma podemos ver cómo se va evolucionando en la valorización del centro a lo largo de la

¹⁴ Castrillo, M., Matesanz, Á., Fuentes, D. S., & Sevilla, Á. (2014). *¿Regeneración urbana? Deconstrucción y reconstrucción de un concepto incuestionado. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global* (126), Pág. 129-139.

¹⁵ (Consejo de Ministros de Europa, 1975)

historia y como hoy en día hay un especial interés en volver a habitarlo y en revitalizar estas áreas deterioradas.

En la actualidad, el concepto de Centro Urbano es definido por diferentes autores como los lugares más simbólicos dentro la ciudad, el sector donde se desarrollan las actividades cívicas, culturales y comerciales; centralizan pequeñas industrias, retail y oficinas; y por lo general coinciden con los centros históricos concentrando monumentos, conjuntos arquitectónicos y edificaciones simbólicas; representan la memoria colectiva e identidad de la ciudad; y encierran valores de convivencia para el conjunto de los ciudadanos propiciando en sus calles y plazas las relaciones sociales. Todo esto hace que los centros urbanos sean los espacios físicos de más valor y complejidad en la ciudad. (Neto, 2001; Carrión, 2005; Contreras, 2011; Santamaría, 2013)

Según Contreras (2012) *“el centro histórico es el espacio público por excelencia de la ciudad, y por ello, se debe convertir en la plataforma de innovación del conjunto de la urbe y en objeto del deseo de la ciudad posible; es decir, la centralidad histórica debe ser entendida como proyecto y no sólo como memoria.”*¹⁶

En su sentido funcional se asocia a los Central Business District (C.B.D) o centro de negocios, constituyendo el espacio público donde se concentra información, industrias y mercados y la organización de la vida colectiva y de ciudad (Carrión, 2005). Es un espacio donde la tercerización tiene un rol trascendental en la ocupación de los sitios con mayores atributos de localización, en especial, accesibilidad, conectividad, intermodalidad y densidad. (Contreras, 2012)

Desde el punto de vista social, el centro se mira a partir de los habitantes que le dan sentido, en función de sus formas de habitar y prácticas cotidianas. Se le da importancia a las elecciones residenciales desde proximidad a trayectos laborales y proximidad a las redes sociales y familiares. Esta dimensión genera las disputas entre los nuevos y viejos habitantes a quienes muchas veces no se les considera como parte de los procesos de revitalización urbana, por lo que se oponen a cualquier intento de transformación. Las áreas centrales constituyen el espacio de mayor disputa en la ciudad, tanto por su poder simbólico como por ser portador de las políticas de modernización del Estado, entre lo público y privado. (Contreras, 2012). También Hiernaux (2006) indica que *“el centro debe ser comprendido por antonomasia como espacio de conflictos entre las funciones urbanas diversas que conviven en su espacio, entre antiguos y nuevos residentes, sector moderno y ofertas comerciales e inmobiliarias que desean revitalizarlo.”*¹⁷

En los últimos años, el cambio en el crecimiento de las ciudades, pasando a un crecimiento centrípeto, sumado a los cambios sociales y culturales de sus habitantes *“hacen mirar el centro y peri centro como opciones no sólo para la localización de inversiones, empresas o actividades terciarias, también como elecciones residenciales que ponen en valor sus atributos de localización y su condición de espacio privilegiado y concentrador de infraestructura y equipamiento instalado, funciones diversas, accesibilidad y conectividad, patrimonio histórico y arquitectónico, tejido social diverso, entre otros.”*¹⁸ Motivo por el cual, es indispensable frente a la imagen negativa que se tiene asociada a los centros urbanos, que los gobiernos locales cumplan un rol significativo en revertir este concepto por medio de sus políticas y programas de desarrollo urbano. (Contreras, 2012)

¹⁶ Contreras, Y. (2012). *Cambios socio-espaciales en el centro de Santiago de Chile: Formas de anclarse y prácticas urbanas de los nuevos habitantes*. Santiago de Chile. Pag 38.

¹⁷ Contreras, 2012. Op. Cit. Pag 38.

¹⁸ Contreras, 2012. Op. Cit. Pag 38.

Una vez comprendida la complejidad de los centros urbanos, y a qué nos referimos con este términos, es necesario comprender los conceptos asociados a los procesos de recuperación de éstos y cómo se han desarrollado y evolucionado a lo largo de la historia. Es así como a continuación desarrollaremos alguno de ellos buscando definir el que más se acomoda a los objetivos de esta tesis.

6.2 Definición del concepto de Revitalización Urbana

Son diversos los conceptos y términos que se utilizan en la literatura para definir los procesos de recuperación de las áreas urbanas de nuestras ciudades. La mayoría de ellos están asociados a diferentes procesos que han desarrollado las políticas públicas en torno al tema, avanzando desde la renovación urbana hasta la rehabilitación, regeneración y finalmente el término que abarca procesos mas complejos: la revitalización urbana.

En este capítulo desarrollaremos desde la perspectiva de distintos autores los cuatro términos mencionados anteriormente, principalmente para comprender las diferencias entre uno y otro y a qué nos referimos cuando hablamos de Revitalización Urbana.

Comenzaremos con el concepto de **Renovación Urbana**, el cual al asociarlo a la definición de la Real Academia Española podemos definir “renovar” como el acto de “hacer como de nuevo algo o volverlo a su primer estado”, lo que en el ámbito del urbanismo ya hacia 1950, el economista estadounidense Miles Calen, lo define como la *“renovación de la edificación, equipamientos e infraestructuras de la ciudad, necesarias a consecuencia de su envejecimiento o para adaptarla a nuevos usos y diferentes actividades.”*¹⁹.

Por otro lado, diferentes autores, entre ellos Fuente (1999), Neto (2010), y Cabrera (2013), se refieren a la Renovación Urbana como un proceso en donde lo construido se demuele para dar lugar a nuevas construcciones introduciendo nuevos usos, funciones e introducir un nuevo contenido sociológico en el centro de la ciudad. Ejemplo de este tipo de intervenciones son las realizadas durante el siglo XIX en ciudades como Londres, Hamburgo, Frankfurt, Viena y New York. Donde el principal objetivo era cambiar la morfología urbana y traer nuevas clases sociales burguesas al centro desplazando a las clases obreras.

En cuanto a la **Rehabilitación Urbana** la Real Academia Española, define el termino “rehabilitar” como “volver a habilitar”, lo que en términos urbanos, según Neto (2010), se relaciona con el mejoramiento o adaptación de un área o inmueble a nuevas situaciones de funcionalidad. Se trata de desarrollar una situación física degradada desde espacios públicos, fachadas, calles, espacios interiores e infraestructura, mejorando sus condiciones y preservando sus características fundamentales.

Según Cabrera (2013) se habla también de la era de la rehabilitación urbana, la cual comienza a partir de los años 70, cuando ciertos países europeos abandonan la idea de creación de nueva ciudad, concentrándose en el mantenimiento y la regeneración de la ciudad existente, y tiene como causa histórica fundamental lo que se podría denominar “crisis definitiva del crecimiento indefinido” como final del ciclo iniciado en el siglo XIX, cuando la Revolución Industrial empezaba a desbordar

¹⁹ Cabrera, I. (2013). *Los planes parciales de renovación urbana en Bogotá (2000- 2012) Identificación de obstáculos y planeamiento de estrategias de gestión*. Barcelona, Cataluña, España. Pág. 6

ciudades medievales y modernas preexistentes.

De lo anterior se puede concluir que a diferencia de la renovación el principal objetivo de la rehabilitación es el mantenimiento, recuperación y adecuación de áreas urbanas deterioradas que siguen habitadas y en funcionamiento, conservando los tejidos sociales que existan allí (Cabrera, 2013).

El término **Regeneración Urbana**, ya comienza a dar un salto con respecto a los anteriores ya que como veremos a continuación implica complementar las intervenciones físicas con económicas, sociales y del medio ambiente urbano. Según la Real Academia Española, el término “regenerar” significa “*dar nuevo ser a algo que degeneró, restablecerlo o mejorarlo*” lo que al llevarlo a la materia de estudio se puede interpretar como darle un nuevo destino a un sector urbano deteriorado, restablecerlo o mejorarlo.

Según una serie de autores, mencionados por Cabrera (2013) el concepto de regeneración urbana se define como el proceso de transformación y recuperación del espacio urbano, ya sea mediante: la demolición y posterior reconstrucción; el saneamiento y mejora; o bien mediante actuaciones de preservación y recualificación del patrimonio edificado restaurando edificios envejecidos.

Por otro lado, tanto las políticas públicas en Europa como diferentes urbanistas británicos (Building.co.uk, 2006) definen la regeneración como una respuesta al deterioro generado por la producción industrial y que se deben recuperar con una visión integral abarcando las condiciones económicas, físicas, sociales y del medio ambiente urbano de un área.

Finalmente al referirnos a la **Revitalización Urbana**, la comprendemos como el concepto más integral y que abarca una mayor cantidad de aristas con respecto a las intervenciones urbanas, razón por la cual es el término que utilizamos para el desarrollo de esta tesis. Según la Real Academia Española, el término “revitalizar” significa “*dar más fuerza y vitalidad a algo*”. Lo que en el campo de estudio lo entendemos como intervenir el medio construido para potenciar sus características originales vitalizando el espacio.

Cabrera (2013), define la revitalización urbana como la acción de atender los espacios de relación y calidad pública; considerar la diversidad social y de usos; el sentimiento de comunidad; el carácter e identidad del barrio; la escala de proximidad y las actividades de barrio; poniendo en valor las condiciones físicas, económicas y sociales del entorno. Es una visión integrada que busca solucionar los problemas económicos, físico, sociales y ambientales de un área específica. El propósito de la revitalización ha sido devolverle su funcionalidad, impulsando con ello actividades comerciales y servicios tradicionales, convirtiéndolo en un centro más atractivo para el visitante. Recientemente se ha estado utilizando para elementos arquitectónicos como áreas urbanas que están abandonadas, deshabilitadas o que carecen de “vida”, tomando en cuenta las condiciones de la población, usuarios y habitaciones, por lo que no se refiere a las actividades de restauración sino de conservación.

Por su parte, Roberts (2000) dice que la revitalización urbana es una actividad que relaciona los sectores públicos, privados y a la comunidad del sector, y que debe considerar cambios importantes en la estructura institucional en el tiempo, movilizando esfuerzos colectivos y determinando políticas y acciones diseñadas para mejorar las condiciones urbanas.



Para el desarrollo de la tesis; en base a la experiencia internacional y a las directrices que presentan los diferentes programas que actualmente se encuentran en desarrollo, debemos apuntar a una recuperación que tenga un carácter integral. De esta forma, el concepto que más se nos acerca es el de Revitalización Urbana ya que contempla la recuperación del espacio urbano desde todas sus dimensiones y considerando todos los elementos que conforman el territorio, a todos los actores involucrados y vela por la permanencia de los residentes del sector durante el proceso, ya que resguardan y conservan la identidad y usos del lugar. Base sobre la cual se encuentra trabajando el municipio en estudio.

7 Estado del Arte

El estado del arte de esta tesis, busca identificar y comprender las dinámicas de revitalización urbana que han ocurrido en Chile, y estudiar diferentes investigaciones de análisis comparados sobre casos internacionales de revitalización urbana, buscando identificar aquellas actuaciones y criterios que son comunes a todos los modelos de gestión y que se consideran indispensables para la implementación exitosa de estos programas, llegando a construir una matriz de evaluación para el posterior análisis del caso de estudio.

7.1 Evaluación de Programas de recuperación de centros urbanos en Chile

A continuación se realizará el análisis desde el punto de vista de la gestión de dos relevantes programas de revitalización urbana que se han implementado en Chile, el Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso (PRDUV) y el Plan de Repoblamiento del Centro de Santiago y Subsidio de Regeneración Urbana. Si bien ambos programas implementan modelos de gestión donde se le da gran importancia a la acción local, sus resultados son muy diferentes, lo que nos permite tener una visión sobre las acciones indispensables en este tipo de intervenciones.

El año 2009, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) realizó un informe de evaluación del Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso (PRDUV)²⁰, cuya finalidad es realizar una evaluación crítica del proceso y avances llevados a cabo durante su implementación.

Con respecto al ámbito organizacional y de gestión el programa, éste es ejecutado por la “Unidad Ejecutora del Programa” (UEP), la cual administrativamente depende de la SUBDERE y su principal co-ejecutor es la Ilustre Municipalidad de Valparaíso (IMV). Junto con la IMV participa la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas (DAMOP), el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), el Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC).

²⁰ El PRDUV tiene por objetivo contribuir a la revitalización de la ciudad de Valparaíso mediante la puesta en valor del patrimonio urbano de la ciudad ante la necesidad de enfrentar su proceso de deterioro y recuperarla dado su valor histórico y cultural y su potencial económico ligado al patrimonio e identidad urbana.

Los principales componentes del programa son:

Componente 1. Recuperación Urbana: Mejoramiento del ambiente urbano de la ciudad mediante la recuperación de áreas territoriales seleccionadas y resolución de problemas críticos de funcionamiento urbano, a fin de estimular la inversión privada productiva y la llegada de nuevos residentes a la ciudad. Contempla inversión en servicios y equipamientos estratégicos para el buen funcionamiento de la ciudad como un todo. Contempla: inversiones en vías y espacios públicos, bienes inmuebles públicos y privados, manejo de residuos sólidos domiciliarios, control de plagas y otros equipamientos, tales como iluminación, señalética, mobiliario urbano.

Componente 2- Desarrollo Económico y Socio- Cultural: En cuanto al Desarrollo Económico el principal objetivo es promover la inversión por medio de distintas formas de colaboración público-privado contemplando un fondo concursable de incentivos para el desarrollo de micro y pequeñas empresas, formulación y desarrollo de un Plan de Turismo para la ciudad, estudio estratégico para la “Ciudad Universitaria” y el desarrollo de una propuesta para crear una institucionalidad con facultades para desarrollar iniciativas público – privadas, de apoyo al desarrollo urbano de la ciudad de Valparaíso.

En cuanto al Desarrollo Socio-Cultural, se busca crear capacidades en el ámbito local para la recuperación y difusión del patrimonio e identidad cultural de Valparaíso, a través de un proyecto de educación escolar, capacitación de líderes comunitarios y la creación de un Fondo de Recursos para Iniciativas Comunitarias (RICO).

Componente 3_ Desarrollo Institucional de la IMV

Busca contribuir a la reorganización y fortalecimiento integral del Municipio de Valparaíso, implantando sistemas de gestión, nuevos sistemas informáticos, incorporación de nuevo personal calificado, elaboración del Plan Director del Área Patrimonial y la actualización de los IPT.

Componente 4_ Comunicación y Participación

Tiene por objeto difundir la información referente al programa y estimular la participación ciudadana.

La evaluación del programa identifica una serie de problemáticas desde el punto de vista de la gestión:

En cuanto a la ejecución de los proyectos éstos presentan problemas con respecto al cumplimiento de los plazos, principalmente porque los co-ejecutores deben relacionarse con diferentes instituciones que no están coordinadas entre sí. En casos como éstos la UEP no cuenta con atribuciones necesarias ni los instrumentos para exigir el cumplimiento de las actividades y plazos a las instituciones involucradas y en especial con la IMV.

Otro problema es la dependencia del mismo con las estrategias y procesos propios de las instituciones ejecutoras, ya que no cuenta con la jerarquía institucional para establecer agenda con ellas. Por lo tanto el éxito de la gestión depende netamente de las competencias de negociación que tenga la UEP.

También se le otorga poca importancia a áreas claves de la gestión, como: planificación y control y administración financiera y adquisiciones, las cuales no tienen relación con la alta dirección del programa y donde el área de operaciones esta encargada de ejercer el control pero no tienen relación directa con la ejecución.

El problema más evidente es la coordinación entre la UEP y la IMV. El rol que debe tener la IMV como co-ejecutor principal da cuenta de una falta de conocimiento sobre las falencias y problemas que presenta históricamente la IMV. Quedando de manifiesto al pretender que la IMV asuma tareas distintas a sus funciones regulares sin aumentar la dotación de personal ni recursos. Las capacidades de ejecución del co-ejecutor no se consideró como una condición para la implementación del programa sino que simplemente se incorporó como partes de sus líneas de intervención.

Otra de las problemáticas identificadas, es que durante la ejecución del programa el directorio y la UEP modificaron las prioridades iniciales, lo que afectó el desempeño del programa en su conjunto. Además la falta de un sistema de seguimiento y evaluación impidió tomar las acciones correctivas de forma oportuna y eficaz.

En lo que respecta a la coordinación con otras instituciones e iniciativas, ésta no se observa o ha sido insuficiente.

Finalmente, la participación ciudadana ha sido más bien informativa o de marketing en vez de generar espacios efectivos y permanentes de trabajo e intercambio con la comunidad incorporándolos en la toma de decisiones.

Por otro lado, Eduardo Rojas en su libro “Volver al Centro, Recuperación de Áreas Urbanas Centrales” (2004) y Mauricio Valenzuela en su documento “Programa de Repoblamiento Comuna de Santiago: un Programa de Gestión Urbana” (2004) realizan un análisis y evaluación del Plan de Repoblamiento del Centro de Santiago de Chile y Subsidio de Regeneración Urbana²¹. Este Plan

²¹ La estrategia se baso principalmente en demostrar a inversores privados que existia una demanda de viviendas en el centro, la cual podía obtener financiamientos hipotecarios y el apoyo de programas de subsidios habitacionales. Sin embargo, la experiencia demostró que los programas de subsidios existentes no se adaptaban a la realidad del centro ya que la selección de beneficiarios no se basan en la preferencia de localización y que por otro lado el valor del subsidio no permitía financiar los mayores costos de rehabilitar o construir vivienda en el centro. A raíz de esto la Corporación negocio

comienza en 1990, y busca reforzar las funciones centrales de la Comuna de Santiago y recuperar la vigencia del centro de la ciudad como lugar residencial. Valenzuela lo describe como un modelo de gestión urbana que supera mediante nuevas formas asociativas al modelo clásico de proveedor de servicios y constructor de infraestructura.

Para Valenzuela, mediante este programa se activan nuevas iniciativas locales en donde se aúnan esfuerzos de coordinación con recursos tradicionales y no convencionales en un programa construido a partir de un consenso entre el municipio, la comunidad y los grupos de interés. Consolidando a través de la CORDESAN el rol del gobierno local como gestor del desarrollo comunal.

Sin embargo, según Valenzuela, como aspecto negativo aprecia que el foco está solamente en lo habitacional dejando de lado otras características urbanísticas de relevancia. Sobre este mismo punto, Rojas considera que se presenta un problema desde el punto de vista de las herramientas existentes, ya que ni el Plan Regulador Metropolitano, ni el Plan Regulador Comunal, ni otros instrumentos que afectan el territorio de la comuna (Plan de Transporte, Plan de Concesiones Viales, Plan de Saneamiento y Plan de Mejoramiento de la Calidad Ambiental), tuvieron ingerencia en el desarrollo del programa. Sobre lo anterior, recién en 1994, la Municipalidad de Santiago modificó parcialmente el PRC para controlar la altura de los edificios. Según Rojas, estas acciones no se realizaron antes ya que al no haber movimiento inmobiliario no se consideraba importante y a la hora de implementar el plan no se consideró, orientándose las acciones a la gestión urbana y la política habitacional más que a la planificación. A partir de lo anterior, Rojas saca dos conclusiones: los instrumentos tradicionales no han favorecido la renovación urbana y, tal como están concebidos actualmente, no son necesarios para lograr este tipo de objetivos.

Para Valenzuela, otro aspecto negativo fue la gran alza que sufrieron los precios del suelo, lo que tiene un impacto directo en el valor de la vivienda con un incremento que a futuro tiende a restringir el acceso de los sectores sociales que más dependen de las ventajas de la centralidad. Lo que a futuro podría afectar también la heterogeneidad en la composición social de la población residente de la comuna, lo que a la fecha de su estudio se presenta como una excepción dentro del paisaje de una ciudad fuertemente segregada.

Ambos autores identifican aspectos positivos de esta iniciativa, que se detallan a continuación:

Consenso de actores: se articularon los distintos y diversos intereses del gobierno, la sociedad civil y el sector privado empresarial. Este acuerdo es considerado la base para toda formulación del

con el gobierno la creación de un programa especial de subsidios que se establece en 1990 llamado Subsidio de Regeneración Urbana, que se basa principalmente en que en áreas determinadas por el municipio el gobierno entrega un subsidio de entre US\$5.400 y US\$6.000 para compras de viviendas entre US\$15.000 y US\$45.000.

La corporación realizó otras dos gestiones, por un lado organizó a las familias interesadas en lo que se llamó "Bolsas de Demanda" y por otro difundió estudios y la experiencia piloto entre los círculos empresariales para fomentar el interés de las empresas inmobiliarias por este nuevo negocio.

Como resultado el programa generó un aumento en la construcción de nuevos edificios y de la población en el centro, demanda que ha sido estable en el tiempo incluso en tiempos de crisis y ya hacia 1997 sin la necesidad del uso de subsidios.

Por otro lado, también aumentó considerablemente el precio del suelo casi triplicándose entre 1990 y 1997, lo que trajo consigo el aumento de la oferta y también aumentó la altura de los edificios para darle mayor rendimiento al solar.

Por otro lado, no solo aumentó el número de viviendas sino que también el número de equipamientos y servicios casi duplicando sus índices entre 1980 y 1997.

El programa de repoblamiento ha recibido grandes críticas en ambientes académicos principalmente por la altura de los edificios que supera con creces el perfil de la ciudad de principios de siglo. Por otro lado se critica también la arquitectura que se ha utilizado por ser poco cuidadosa con el contexto. Sin embargo cabe destacar que no existen normativas ni en cuanto a la altura, la cual depende directamente del tamaño del solar ni en cuanto al diseño arquitectónico de los edificios.

programa y para su definición sólo se requiere activar mecanismos de participación social y comunitaria. Ejemplo de esto fueron las acciones de promoción de la inversión privada y por otro lado los subsidios otorgados por el MINVU a los compradores de viviendas nuevas o rehabilitadas lo que facilitó la promoción de usos residenciales. La estabilidad en el tiempo del subsidio y la continuidad de las normas para su aplicación, permitieron a los actores incorporar con seguridad este incentivo en sus decisiones de inversión, estabilizando la demanda de viviendas en estas áreas.

Recursos: es una iniciativa que pone en práctica los esfuerzos de coordinación y convergencia de recursos tradicionales y no convencionales 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.

Liderazgo: Iniciativa liderada eficientemente por los Gobiernos Locales, asumiendo el rol de gestor del desarrollo comunal por encima de sus funciones tradicionales.

Organización: 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.

Si bien éste programa tiene varios puntos a relevar en su modelo de gestión que lo hace evidentemente exitoso con respecto a los objetivos propuestos, como la creación de la CORDESAN, lograr la coordinación y acuerdos interinstitucionales, el consenso entre los diferentes actores, y de forma inédita la coordinación entre el sector público y privado en intervenciones urbanas, también se puede apreciar aspectos negativos, ya que tal como se identifica en las entrevistas realizadas en ésta tesis si bien se logró el repoblamiento del centro de la ciudad esto fue a costa de romper con la estructura urbana y social de muchos barrios de la comuna destruyendo patrimonio y rompiendo las redes existentes. (Cuadros, Pujol, Valdivieso; 2016)

Con respecto a lo anterior, se puede concluir que el mayor contraste entre ambas iniciativas está en las atribuciones que tiene el ejecutor del programa, por un lado en el caso del PRDUV el ejecutor no tenía las atribuciones necesarias para llevar adelante el programa ni se encontraba necesariamente vinculado al Gobierno Local, quien tiene la potestad sobre el territorio y que en este caso no tenía el soporte técnico ni humano para llevar adelante un programa de esta índole. En contraste, el Plan de Repoblamiento del Centro de Santiago es una iniciativa del propio Municipio, quien con el apoyo del nivel central crea la CORDESAN trabajando directamente con ella lo que da resultados exitosos a la intervención.

Por otra parte, en ambas intervenciones podemos ver la relevancia que tiene generar programas desde los instrumentos de planificación y estructura institucional existente, ya que si van en concordancia con éstos los procesos son más eficaces y obtienen buenos resultados a largo plazo.

A través del análisis desde estas dos miradas podemos ver cómo la fragmentación y centralización del estado afecta la implementación de programas de intervenciones urbanas, sobre todo cuando éstos contemplan intervenciones en diferentes ámbitos urbanos como lo es el PRDUV.

7.2 Experiencia internacional en el análisis de modelos de gestión

En el capítulo anterior de esta tesis, se relevaron cuales habían sido los factores exitosos y las falencias en la implementación de programas de revitalización urbana en Chile, a partir de lo cual se considera importante conocer la experiencia internacional y cuales son los criterios a tener en cuenta a la hora de diseñar una política de esta índole. Es a así como a continuación se estudiarán diversos autores con la finalidad de identificar aquellos aspectos relevantes y que han sido los principales ejes de debate ante la concepción de políticas de revitalización urbana eficientes, y así identificar aquellos puntos a evaluar para nuestro caso de estudio.

En general, la literatura estudiada, conviene que existe una considerable diversidad en cuanto a la concepción de los programas de revitalización urbana y sus modelos de gestión, respondiendo a diversas causas, tales como: la peculiaridades del problema en cada territorio con respecto a sus componentes sociales, económicos y urbanos; el marco institucional que establece las competencias sectoriales de las diversas administraciones; las características económicas del sector público, privado y social; y la perspectiva ideológica que inciden principalmente en la priorización de los problemas del territorio y en el tipo de respuestas que se asignan a los diversos agentes; y finalmente en las limitaciones a los derechos de propiedad y las potestades que tiene el estado sobre ella, lo que incidirá directamente en el tratamiento que se le dará al suelo.

Debemos considerar que la experiencia demuestra que las condiciones de exclusión urbana evolucionan en el tiempo, principalmente por su exposición a los cambios en la economía, demografía y al desarrollo urbano del conjunto de la ciudad, entre otros, lo que indica que nos encontramos ante una política que debe estar: próxima al terreno, ser capaz de detectar nuevas oportunidades para actuar con eficiencia y mostrar capacidad y flexibilidad para evolucionar (Mourelo y di Nanni, 2011).

La revisión bibliográfica sobre los principales temas de debate teórico dentro de la regeneración urbana, sugiere que fuera de las grandes diferencias que se pueden encontrar en la concepción de programas de esta índole en los diferentes países, o dentro incluso del mismo país, la mayor preocupación de los investigadores recae en ciertas condiciones para que estos procesos resulten eficientes a las cuales Mourelo y di Nanni (2011) llaman “de contorno” y definen principalmente en dos grandes temáticas:

- **Con respecto a los actores:** establecer una red de operadores que permitan incorporar al proceso a todos los agentes relevantes (gobierno de la ciudad, comunidad organizada, propietarios, inversores inmobiliarios, empresas y familias), y que además establezca una cooperación eficiente entre ellos. Según *Rojas (2004)* la obtención de un amplio consenso de todos los actores involucrados es indispensable para el éxito del programa.
- **Con respecto a las actuaciones:** establecer un marco de identificación, ejecución y evaluación de las diferentes medidas o iniciativas en el barrio y que permita que se produzcan en la práctica los beneficios que en teoría se intuyen de la intervención combinada de las distintas políticas sectoriales.

De lo anterior, se releva la importancia de considerar para éste tipo de políticas la integración como una red de cooperación óptima entre los actores y generar sinergias entre las actuaciones. Estos dos conceptos implican a su vez múltiples aspectos los cuales se describen en la siguiente tabla:

Tabla 7.1: Aspectos a considerar en un Modelo de Gestión

ÁREAS DE GESTIÓN	ASPECTOS A CONSIDERAR
ACTORES	Participación y cohesión social: necesidad de establecer sistemas de regeneración urbana en la que los residentes desempeñen un papel activo. Con la finalidad de disminuir la oposición a las actuaciones, ajustar los programas a los beneficiarios y cumplir con los derechos de participación de las personas.
	Cooperación público-privada: necesidad de la acción concertada entre ambos actores y de delimitar con claridad los papeles respectivos y definir cauces de participación con objetivos claros.
	Cooperación inter-institucional: liderazgo tanto en las instituciones a nivel local como estatal. De tal forma de contar con una proximidad al territorio y por otro lado introducir planteamientos integrados y experimentar procesos alternativos desde el nivel estatal.
	Relaciones entre los agentes: generar una red flexible entre agentes públicos, privados y residentes y reforzar estas estructuras que son sumamente frágiles.
ACTUACIONES	Criterios para la delimitación del barrio: es indispensable definir los criterios para realizar un buen diagnóstico para definir las medidas a adoptar y las interacciones entre ellas.
	Ciclo del conjunto de proyectos: existencia de una planificación solida a largo plazo, sistemas de seguimiento y evaluación y gestión sobre el territorio.
	Agente impulsor y animador del proceso: la integración de actuaciones requiere de un responsable de proyecto que mantenga durante toda la vida de éste la planificación estratégica mientras se realizan las actuaciones sectoriales.

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de experiencias internacionales.

A continuación con la finalidad de comprender a cabalidad los conceptos identificados en la tabla anterior, se analizarán las diversas miradas que se han desarrollado sobre éstos, para finalmente determinar cuales son los conceptos o acciones indispensables en la generación de un modelo de gestión de revitalización urbana.

1. Condiciones sobre los actores:

Como se menciona anteriormente es indispensable establecer redes entre los diversos agentes que participan del proyecto, desde el nivel nacional como local. Sobre todo considerando que la experiencia demuestra que los proyectos de revitalización urbana se componen por una red multi-actores y multi-nivel.

a. Participación y cohesión social

La participación ciudadana y el protagonismo vecinal son factores fundamentales tanto para legitimizar las políticas de regeneración urbana como para mejorar la eficacia de la gestión de estos programas. Se debe entender como “una dinámica viva” donde se generen espacios flexibles, de debate y negociación, convirtiéndose cada vez más en una necesidad que las entidades y organizaciones vecinales se incorporen como un actor desde los inicios de los procesos de regeneración urbana. (Velázquez y Verdaguer, 2011)

Por su parte, Colantonio y Dixon (2011) mencionan la participación como un elemento fundamental en el desarrollo sustentable de políticas urbanas bajo tres argumentos:

- La participación permite a la comunidad expresar sus necesidades y aspiraciones, lo que involucra ser parte del diseño de políticas y del desarrollo y monitoreo de los procesos.
- En segundo lugar el derecho democrático de involucrarse en los procesos de las políticas públicas. Este argumento es identificado también por Mourelo y di Nanni quienes citando a Habermas declaran que el acceso a la información y el intercambio de argumentos para la toma de decisiones debe estar abierta a todos los ciudadanos y especialmente a aquellos que se verán afectados por una intervención.
- Y en tercer lugar la mayor efectividad que tienen las políticas urbanas cuando están asociadas a los valores y preferencias de la comunidad, argumento también utilizado por Mourelo y di Nanni quienes citan a Healey y su teoría del “derecho al lugar” desde la búsqueda de soluciones más eficientes las cuales deben ser conducidas por quienes lo habitan.

Estos tres argumentos, se basan en los hechos de que mientras más participación democrática haya en las políticas urbanas, menores conflictos se enfrentarán a la hora de aplicarlas (Colantonio y Dixon, 2011), ya que al incorporar los deseos y necesidades de los vecinos desde un comienzo, se favorecerá la apropiación tanto del proceso como de los proyectos por parte de ellos. Y por el contrario, cuando esto no ocurre y no hay consenso por todas las partes, se pueden presentar grandes dificultades durante la implementación (Velázquez y Verdagner, 2011). Lo anterior, lo refuerza también Mourelo y di Nanni, quienes decretan que *“el paradigma de la participación surge como rechazo y alternativa a políticas de “arriba hacia abajo”, y como un reconocimiento del “derecho a quedarse, dando primacía a los derechos sociales sobre los económicos y físicos/ urbanos”*.

A partir de estas reflexiones nace la teoría de la planificación urbana donde autores como Innes (2004) citado por Mourelo y di Nanni (2011) definen el concepto como *“un proceso de constitución y fortalecimiento de una red de agentes lo más amplia posible..., que considera que las políticas basadas en la creación de consenso son más eficientes.”*

Finalmente Sintomer (2007), es seguidor de todo lo anterior al proponer tres grandes objetivos para la participación en la regeneración urbana: que sea funcional (eficiente en sus acciones), social (contar con mecanismos fuertes de cohesión social, creando una estructura social para facilitar la participación, lo cual puede hacerse involucrando a las ONG) y el político (legitimización de las decisiones, a pesar de que aún existe una fuerte división de roles).

b. Cooperación público-privada

Uno de los principales objetivos de la asociación público-privada es mejorar el rendimiento de los servicios públicos, a través de la mejora en la capacidad de gestión del financiamiento que puede entregar el sector privado. Existen múltiples formas en que se pueden canalizar estas asociaciones y van a depender del sistema de gobierno e instrumentos que existan en cada país. (Rojas, 2004)

Según Rojas (2004), una de las formas mixtas de gestión más común en programas de revitalización urbana son las empresas de capital mixto, las cuales combinan eficazmente capacidades tanto del sector público como privado, emprendiendo algunas de las siguientes tareas: *“consolidar suelo por medio de compras e intercambios de parcelas; captar para fines públicos los aumentos del valor del suelo resultantes de las acciones de recuperación; construir o rehabilitar espacio para usos residenciales, de servicios, comerciales y productivos, y luego comercializarlo y administrarlo; y asegurar la participación de la comunidad en las decisiones y beneficios de los procesos de recuperación.”*

De acuerdo a la literatura existente, son variadas los tipos de asociaciones público-privadas que existen, desde las dominadas ampliamente por el sector público, las intermedias y las dominadas por los privados.

Como ejemplo de las dominadas por el sector público, Rojas (2004) hace referencia a los programas de vivienda social en Glasgow, Escocia, donde el sector público aporta el financiamiento, toma las decisiones y asume los riesgos económicos y sociales, mientras que el privado se limita a coordinar las acciones del programa mediante la representación de asociaciones sin fines de lucro. Este tipo de actuaciones las definen también Mourelo y di Nanni (2011) como aquellas en donde los agentes del sector inmobiliario sólo ingresa a las actuaciones para realizar las intervenciones físicas, mientras que el sector público maneja la operación y su planificación.

Estos modelos tan rígidos han ido cambiando en el sentido de buscar soluciones intermedias donde tanto el público como el privado participan de todas las fases del proyecto. Según Mourelo y di Nanni (2011) esto ocurre dado los riesgos que implica para el sector inmobiliario el invertir en zonas ya construidas, involucrado cada vez más al sector privado en las fases de planificación de la operación. Tanto Rojas como Mourelo y di Nanni señalan como ejemplo ampliamente reconocido las Urban Development Corporation en el Reino Unido, agencias público-privadas a las que incluso se dota de atribuciones urbanísticas. Otros ejemplos mencionados por Rojas (2004) son las sociedades de economía mixta de Francia, España y Gales, en donde el sector público hace mayores aportes de recursos y es quien tiene el control operativo de las operaciones, pero al mismo tiempo permite la participación del sector privado, que entrega aportes importantes con la expectativa de obtener ganancias y participar de la toma de decisiones.

Otro modelo señalados por Mourelo y di Nanni (2011) son los inversores con capacidad para implantar centros de trabajo en la zona. Se trata principalmente de la atracción de inversores privados para el desarrollo de actividades económicas en el lugar, a partir de lo cual se ofrecen beneficios de tipo administrativos (simplificación de autorización de permisos), fiscales (reducción o exención de impuestos nacionales o locales) y económicos (entrega de créditos o subvenciones por puestos de trabajo creados). Esta estrategia, según Hall (1991) debe ir acompañado necesariamente de una revitalización física y social sino presenta grandes limitaciones.

Un tercer sector o de economía social y ONG's, que se mencionan, se utilizan principalmente para la puesta en marcha de algunas de las actuaciones de regeneración, en particular para la prestación de diversos servicios sociales. Dada su proximidad al terreno es que se ha convertido en un intermediario indispensable entre la administración y la comunidad local. Ejemplo de esto es Estados Unidos con los Community Development Block Grant (CDBG), que

posibilita la consolidación de fundaciones privadas o Community Development Corporations, centradas en la provisión de vivienda social y posteriormente involucradas progresivamente en la gestión de otros programas, especializándose en diferentes nichos.

Tal como los autores antes mencionados demuestran en sus investigaciones, puede concluirse que la cooperación público-privado ha diversificar las actuaciones dentro de los procesos de regeneración urbana, a acelerar las actuaciones y a flexibilizar los sistemas de actuación. Todo lo anterior ha traído como consecuencia por un lado el desarrollo de modelos de planificación y gestión más dinámicos y menos estables y por otro la incorporación de actores y sectores y la diversificación de vías de financiamiento facilitando la ejecución de los proyectos.

c. Cooperación inter-institucional

Si bien son los gobiernos locales quienes debiesen tener el papel más importante en este tipo de programas, el gobierno nacional siempre tiene una considerable participación en su desarrollo. Esto ocurre por diferentes razones. Algunas de ellas son la debilidad de las administraciones locales, que por falta de recursos y capacidades muchas veces no son capaces de implementar estas iniciativas considerando “los problemas urbanos como problemas de estado” que sólo pueden tener solución desde el gobierno central. Por otro lado, la naturaleza de los mecanismos de intervención son cada vez más complejos incorporándose incentivos fiscales, programas sociales y modificaciones a las legislaciones urbanísticas, todas competencias de las administraciones generales quienes además tienen la capacidad para desencadenar procesos innovadores y reformas para recuperar nuestras ciudades (Mourelo y di Nanni, 2011).

Los mecanismos que implementan las administraciones generales son variados y, al igual que la mayoría de los puntos tratados, van a depender del modelo de gobierno de cada país, la disponibilidad de recursos, el interés en fomentar las diferentes soluciones de gestión y la definición y trato que se le de al “problema urbano”, incluso más que del reparto de las competencias (Mourelo y di Nanni, 2011).

Algunos de los modelos identificados son por ejemplo:

- En Francia la **intervención directa de la administración general** a través de agencias públicas especializadas (Agence Nationale de Renouvellement Urbain, ANRU) y en el Reino Unido las Homes and Communities
- La **intervención concertada** en donde al carecer de agencias específicas las administraciones generales se movilizan caso a caso a través de convenios en donde intervienen las administraciones locales.
- Finalmente las llamadas **financiación finalista** como es el caso de Estados Unidos con las CDBG, y también en los países bajos, donde se le asigna una cantidad de recursos a cada ciudad de acuerdo a una serie de parámetros (población, renta, desempleo, educación...) y cada ciudad tiene amplia libertad para distribuir esos fondos entre los distintos tipos de intervención. Un problema de éstas últimas es que los fondos no están asociados a proyectos específicos y el impacto real sobre la exclusión urbana, razón por la cual se desarrollan programas como URBAN en la Unión Europea o Empowerment Zones en EE.UU donde existe una mayor exigencia sobre las definiciones de las actuaciones para ejecutar los fondos.

Actualmente existe una inclinación por éste último modelo, es decir fondos finalistas adjudicados de manera competitiva por la administración general. El cual busca: fomentar un planteamiento innovador e integral en las actuaciones, para lo cual es importante contar con el compromiso de las autoridades locales; evaluar los programas desde una segunda instancia en los casos en que las capacidades locales sean rígidas y faltas de capacidades técnicas; reforzar la cooperación con el sector privado mediante incentivos, como la creación de programas competitivos (Mourelo y di Nanni, 2011).

Si bien, el sentido de estos programas es positivo, también presenta ciertas críticas y problemas. En primer lugar el control de la intervención recae sobre la administración general, mientras que la gestión y sus riesgos recaen sobre la administración local; muchas veces los programas se basan sobre propuestas teóricas que se alejan de la realidad local; los modelos de seguimiento son excesivamente complejos para las realidades y capacidades locales; se generan tensiones entre la administraciones local y general, y entre la local y la comunidad una vez que el programa se está implementando y ésta busca reabsorber el proyecto dentro de su propia agenda y prioridades (Mourelo y di Nanni, 2011).

Queda en evidencia, la importancia de la participación de la administración general en este tipo de programas, sin embargo es importante también, para evitar todas éstas problemáticas buscar un equilibrio e incorporar a la administración local en el diseño de éstos programas.

d. Relación entre los agentes

Como hemos visto anteriormente, son múltiples los agentes que participan de los procesos y programas de revitalización urbana, existiendo relaciones dinámicas entre ellos que van evolucionando y modificándose en el tiempo. Estas acciones dinámicas pueden ser cambios de normativas, valores culturales, o de los mismos agentes. Es por esto que es primordial el funcionamiento en red o de cooperación, en donde el poder e influencias de los diferentes actores se encuentren repartidos. Este modelo reemplaza los modelos mas jerárquicos o de mercado por uno basado en las ideas y el diálogo (Mourelo y di Nanni, 2011).

Desde esta perspectiva de red, se pueden identificar los actores públicos y privados, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil, y su carácter global o local, existiendo también matices intermedios (Mourelo y di Nanni, 2011). La necesidad de definir los roles de los diferentes actores, surge principalmente desde las mismas limitaciones que cada uno presenta. Por un lado los actores privados no tienen la capacidad institucional y de gestión para promover la recuperación urbana y por otro los agentes públicos que si tienen esta capacidad necesitan de socios privados para la movilización de los recursos necesarios para obtener resultados óptimos. Además, es la comunidad organizada la que tiene la capacidad de dar apoyo político a las actuaciones y validar las acciones tanto de actores públicos como privados (Rojas, 2004), lo que hace que la participación, la cohesión social y la organización vecinal sean recursos fundamentales para estas actuaciones, por lo que su identificación y participación es imprescindible para iniciar los procesos. (Velázquez y Verdager, 2011). Finalmente las familias, empresas, comercios y la comunidad local serán quienes sustentarán las intervenciones a largo plazo (Rojas, 2004). Por otro lado, es importante relevar que al estar presente una dimensión económica es importante la cooperación entre las administraciones generales y sus organismos competentes y entre la administración local y los suyos. (Mourelo y di Nanni, 2011)

Uno de los mayores desafíos de la gestión de proyectos de esta índole, será lograr una estructura que permita converger los intereses y potencialidades de todas las partes involucradas (Rojas, 2004), y para esto se requiere:

- Convergencia de los objetivos de todas las partes, resolviendo conflictos y acordando medidas compensatorias.
- Diseñar una imagen-objetivo acordada por todas las partes y mantenerla actualizada y vigente.
- Ser flexible frente a los problemas e incertidumbres que se presenten.
- Poner en práctica un plan de ejecución y financiación que sea capaz de dar solución a los problemas de coordinación multisectorial, compartiendo adecuadamente entre las diferentes partes los riesgos y rendimientos de las inversiones.

Lo anterior es posible definiendo con amplia participación y consenso el denominado “proyecto urbano” y su imagen-objetivo, y que éste visualice y cuantifique las transformaciones económicas, sociales y físicas a largo plazo. (Rojas, 2004)

2. Condiciones sobre las actuaciones:

a. Delimitación del barrio

En primer lugar, debemos tener en cuenta la importancia que tiene considerar una planificación estratégica para lograr una actuación integral de los componentes físicos, sociales y económicos de este tipo de programas, para de esta forma lograr la gestión, coordinación y seguimiento de las intervenciones. Para generar estas sinergias se deben considerar principalmente dos elementos, por un lado el “lugar” o sector a intervenir y por otro el carácter de “exclusión” con respecto al conjunto de la ciudad, considerando como exclusión su condición de deterioro y el estar fuera del mercado en el sentido inmobiliario, económico, educativo y de servicios. (Mourelo y di Nanni, 2011).

Es así como surge como una necesidad de que por un lado las intervenciones se encuentren perfectamente acotadas dentro de sus límites y que por otro se encuentren insertas dentro de un sistema de estrategias a mayor escala (Velázquez y Verdaguer, 2011). Lo anterior dado que estos polígonos de actuación se encuentran insertos en el conjunto de redes que conforman la ciudad, de ahí la necesidad de saber mirar el problema en ambas escalas. Los casos estudiados por Velázquez y Verdaguer (2011), “Nantes” en Francia y “La Mina” en Barcelona, son representativos en este sentido, ya que en ambos casos los proyectos se han inmerso en estrategias de gran escala las cuales han facilitado su puesta en marcha. Por otro lado, el tercer caso estudiado por los autores, “Coin Street” en Londres, al insertarse en una centralidad urbana ha sido parte de forma indirecta de las estrategias de recualificación de su entorno inmediato. Es así, como los autores indican que *“es menester aprovechar este tipo de estrategias, cuando existen, como una oportunidad para canalizar políticas, programas e inversiones hacia los barrios y áreas más desfavorecidos situados dentro de su ámbito de influencia”*²².

b. Ciclo del proyecto

Como hemos mencionado anteriormente, un proyecto de revitalización urbana supone una intervención integral, a largo plazo, ejecutada por diferentes actores, y con fuertes incertidumbres en cuanto a su puesta en marcha y desarrollo (Mourelo y di Nanni, 2011). Es, entre otras, por estas razones que los modelos de gestión de los proyectos van a variar

²² Velázquez, I; Verdaguer, C (2011). Regeneración urbana integral. Tres experiencias europeas innovadoras: Île de Nantes, Coin Street y Barrio de la Mina. Pág. 133

dependiendo de cada país e incluso en cada ciudad del mismo país, sin embargo existen algunos puntos, que son coincidentes entre varios autores (Rojas 2004; Mourelo y di Nanni, 2011; Velázquez y Verdaguer, 2011). que se deben considerar como imprescindibles en el ciclo de cualquier proyecto:

- **Planificación estratégica:** se refiere a una planificación a largo plazo, en donde se deben considerar de forma integral las dimensiones físicas, económicas y sociales del entorno a intervenir. Es importante tener en cuenta que el proceso de formulación de los proyectos por los general toman tiempo pero es indispensable el consenso y participación de todos los actores para que sea exitoso a largo plazo. El plan, es un elemento central para la construcción del valor inmobiliario en el área, delineando una imagen-objetivo que debe identificar la demanda que podría satisfacer y determinar el potencial desarrollo inmobiliario del suelo y edificaciones, además de orientar y estructurar el proceso de reorganización interna del barrio, modificando tendencias de crecimiento o promoviendo otras funciones. Dentro de las aristas que debe contemplar el plan están: el desarrollo económico local, el cual es la base de sustento de la recuperación urbana con la capacidad de proporcionar puestos de trabajo; generar ingresos tributarios ya que es el principal factor que determina el bienestar de la población; el mejoramiento del entrono de inversiones, para asegurar la sostenibilidad en el tiempo.
- **Perspectiva de largo plazo:** se debe desarrollar una programación anual con mecanismos flexibles en cuanto a plazos y orden. Que permitan actualizar la vigencia de la imagen-objetivo de los proyectos con el acuerdo de todos los actores a lo largo del proceso.
- **Evaluación:** se deben evaluar los procesos y avances desde los diferentes actores involucrados (administración general, academia y mundo profesional). La complejidad de este punto es encontrar los indicadores adecuados.
- **Actuaciones:** el plan estratégico debe identificar las relaciones y sinergias entre actuaciones para maximizar el impacto. Y por otro lado, el planteamiento de la ejecución y financiación que de solución a los problemas que pueden ocurrir en el tiempo, compartiendo de forma adecuada los riesgos entre todas las partes.
- **Agente gestor:** hay diversas formulas para esto, bien puede tratarse de un servicio técnico dentro del municipio o también de una entidad mixta (público-privado), la importancia es la capacidad de integración entre las diversas instituciones y agentes involucrados.
- **Seguimiento:** éste se hace generalmente de forma anual mediante informes por parte del gestor a las administraciones que proveen el financiamiento del proyecto.

Pennen (2005) identifica tres grandes incertidumbres que influyen en la regeneración urbana: cual es el problema a tratar (problema conceptual), quienes deben intervenir (institucional) y cual es el objetivo hacia el que se quiere ir (estratégico). Este contexto señala la importancia de contar con una hoja de ruta bien definida y con claros mecanismos de revisión.

c. Agente responsable del proyecto

El sistema de gobernanza o marco institucional es un componente fundamental al hablar de regeneración urbana integrada. Por lo general, al implementarse estos programas en paralelo

se ponen en marcha algún tipo de organismo específico, tanto para llevar la gestión del conjunto del programa (seguimiento del programa a nivel nacional), como para la gestión e impulso de cada uno de los proyectos a nivel local (para cada barrio o sector seleccionado) (Mourelo y di Nanni, 2011).

Son diferentes las soluciones que se le han dado a este componente. En el caso de Francia se cuenta con las agencias estatales ARNU y las locales "Société d'Économie Mixte. La primera, interviene de forma directa como administración general en las ciudades, mientras que las segundas buscan incorporar al sector privado en las decisiones tomadas tradicionalmente por el sector público (Mourelo y di Nanni, 2011).

En el Reino Unido se crean a fines de los 90 las "Urban Regeneration Companies" (URC), entidades de derecho privado que tienen como objetivo agrupar al sector público, privado y al "tercer sector" o sector social. A nivel nacional las acciones se realizan a través de las agencias "Homes and Communities" (fusión entre la agencia nacional de vivienda y la de acción social). Este organismo es el encargado de coordinar y supervisar a las URC. Las URC, son complementadas por las Regional Development Agencies (RDA) que también dependen de la administración general y tiene como objetivo centrar sus actuaciones en el área económica.

En EE.UU, quienes están a cargo de la regeneración urbana son las Community Development Corporations (CDC), entidades privadas, especializadas en un principio en la producción de vivienda y consolidándose progresivamente en como intermediarios entre los diferentes actores. Este organismo ha sido reconocido principalmente por la capacidad de involucrar a los residentes, realizar una planificación estratégica y fortalecer el tejido comercial (Mourelo y di Nanni, 2011).

Si bien son diferentes los modelos que se pueden aplicar, y éstos dependerán de las particularidades de cada país, está demostrado que es imprescindible contar con una institucionalización clara y sólida para estos procesos, tanto a nivel nacional como local.

Hemos analizado cuáles son los diferentes aspectos en los que convergen los diferentes estudios internacionales en cuanto a la gestión de los procesos de revitalización urbana, identificando la importancia de la participación ciudadana; la cooperación público-privada y las múltiples formas que existen y se han implementado las cuales dependen principalmente del modelo de gobierno y los instrumentos existentes; la cooperación inter-institucional y los diferentes roles que pueden cumplir la administración general con respecto a la local, reconociendo algunos modelos y la inclinación actual por un modelo competitivo donde la administración general entrega los recursos a partir de concursos, incentivando el interés local y la participación de las comunidades locales; la relación entre los agentes y la importancia de la colaboración en red y apoyo entre todos los actores (público, privados, sociales y la comunidad local); la importancia de la planificación en la delimitación de los sectores a intervenir, donde se debe considerar no sólo el polígono de actuación sino que también su entorno y estrategias de desarrollo a una escala mayor; el ciclo del proyecto, los cuales deben cumplir con ciertos momentos y componentes; y finalmente las responsabilidades de los agentes responsables del proyecto y los modelos de gobernanza aplicados.

De esta forma, definimos la siguiente matriz que nos indicará los puntos a evaluar en el caso de estudio, determinando en primer lugar si cumplen con estos aspectos esenciales y en segundo bajo que modelos lo hace.

Tabla 7.2: Criterios claves para el análisis de casos

ÁREA DE GESTIÓN	CRITERIOS	SUB-CRITERIOS	DESCRIPCIÓN
ACTORES	Identificación y caracterización de los actores	Modelo Institucional a nivel nacional	Pueden ser de carácter público o privado y se le deben sumar aquellas organizaciones o asociaciones que faciliten la consolidación del tejido social y empresarial local (asociaciones de ciudadanos, colectivos y empresas locales).
		Modelo Institucional a nivel local	
		Participación del sector público y tercer sector.	
	Definición de los roles y papeles de los agentes durante el proceso	Rol nivel nacional de gobierno	En cuanto a la planificación, lanzamiento, definición del proyecto, financiamiento, seguimiento y evaluación del proyecto.
		Rol nivel local de gobierno	
		Otros actores involucrados	
Participación Ciudadana	Modelo de participación ciudadana (actores e instituciones)	Como inciden en la toma de decisiones, ejecución, seguimiento y evaluación, residentes, asociaciones y empresas locales. En específico la legitimización de la intervención, fortalecimiento del tejido social y económico de la zona y en la viabilidad y eficiencia del proyecto.	
	Nivel de incidencia en la toma de decisiones		
ACTUACIONES	Identificación de zonas y criterios de elegibilidad	Criterios y modelo para la identificación de comunas beneficiadas	Generalmente se seleccionan a través de una serie de indicadores sociales y económicos y unos valores que determinan cuales zonas pueden entrar al programa; el tamaño de la zona.
		Criterios y modelo para la identificación del área a intervenir y su relación con el entorno.	
	Ciclo de vida del proyecto	Planificación estratégica o Plan Maestro	Proceso administrativo que arroja la elaboración, presentación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y revisión de cierre del proyecto. Identificando principalmente los vínculos entre cada uno de los factores señalados.
		Fases del Proyecto	
		Modelo de Evaluación y seguimiento	
Modelo de Actuación			
Agentes responsables del proyecto	Modelo de Gobernanza	Modelo de Gobernanza u organismo que se pone en marcha para el seguimiento e implementación del programa tanto a escala nacional como local.	

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de experiencias internacionales.

La tabla anterior se utilizará para definir los criterios a evaluar en el Modelo de Gestión del PRBIPE en la Comuna de Santiago, de tal forma de comprender la propuesta para el sector y si cumple con los criterios base que han surgido del análisis de las experiencias internacionales. En forma complementaria, y para avanzar sobre el análisis se realizarán entrevistas estructuradas a los



actores institucionales que han sido clave en la implementación del programa. Las entrevistas buscarán identificar los puntos críticos que ha presentado el modelo de tal forma de contrastarlos con los puntos analizados en base a la experiencia internacional, para finalmente buscar alternativas y mejoras al modelo en base a la estructura institucional vigente y a las propuestas de la Política Nacional de Desarrollo Urbano.

8 Desarrollo y análisis del caso de estudio

A partir de la documentación existente se analizará en primer lugar la estructura y modelo propuesto por la administración general para el PRBIPE y en segundo, la implementación de éste en un caso específico seleccionado para el desarrollo de esta tesis, el cual corresponde al Barrio Portales de la Comuna de Santiago en la Región Metropolitana.

8.1 Modelo de Gestión del Programa de Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática (PRBIPE).

En Chile, son pocas las experiencias existentes sobre intervenciones integrales y sostenibles en las áreas centrales de las ciudades, siendo las más representativas las estudiadas en el Estado del Arte de esta investigación, las cuales no han prosperado en políticas permanentes de Estado ni han tenido resultados sobresalientes.

Es así como a partir de la experiencia del Municipio de Santiago y de la necesidad de revitalizar su centro histórico se comienza a trabajar en un programa de ésta índole que se traduce en la Medida 35 del actual Programa de Gobierno de Michelle Bachelet y actualmente en el PRBIPE.

Es de gran relevancia tener en cuenta para el análisis del programa, que éste se trata de una iniciativa piloto y que no existe basta documentación (y la existente aún sufre modificaciones) ni resultados concretos de la operación. Es así como el análisis lo realizaremos a partir del “Reglamento Operativo del Programa. Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática, Propuesta de Préstamo CH-L1084” y el “Perfil del Proyecto CH-L1084” aprobados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Octubre del año 2015 para la financiación del programa. Además el análisis se complementará con entrevistas realizadas a los actores relevantes en la implementación del Programa en la IMS .

El objetivo del análisis es evaluar el modelo diseñado para el programa y si éste cumple con los criterios identificados como claves para la implementación exitosa de este tipo de intervenciones en Chile, para lo cual se utilizará la metodología justificada en el Estado del Arte de esta investigación, a la cual se ha llegado a partir del análisis de experiencias internacionales.

8.1.1 Descripción General

El PRBIPE, se materializa a partir de la Medida 35 del programa presidencial de la actual presidenta Michelle Bachelet. Es diseñado por la SUBDERE en coordinación con el CNCA y el BID y cuenta con un financiamiento de \$US 180 millones de los cuales el 50% serán financiados por el BID y el 50% restante por el Gobierno de Chile.

Es importante resaltar que el programa se encuentra en su segundo año de ejecución y tiene un carácter de “piloto” tanto para la institucionalidad chilena como para el BID. En esta primera fase se implementará en cinco regiones, las cuales fueron seleccionadas por la SUBDERE sobre la base de ciertos criterios que serán expuestos posteriormente, quedando seleccionadas las regiones de: Arica, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana y Biobío, y en específico las comunas de: Arica, Coquimbo, Cartagena, Santiago y Lota.

A través de él se pretende demostrar que mediante un enfoque integral y una gestión adecuada es

posible revitalizar barrios centrales y con características patrimoniales de forma efectiva y equitativa, teniendo por objetivo principal: *“probar nuevos modelos de gestión para la revitalización integral de barrios emblemáticos degradados, con el propósito de: (i) mejorar las condiciones de vivienda y/o del entorno barrial de la población residente; (ii) poner en valor su patrimonio material e inmaterial; (iii) incrementar su actividad comercial y cultural; y (iv) fomentar la participación de sus residentes en su revitalización”*²³.

El programa se implementa bajo un modelo multisectorial a través de modelos de gestión que, según declaran, promueven la articulación interinstitucional y público-privada. De acuerdo al diseño del programa, y a partir de los resultados del plan piloto, posteriormente se buscará perfeccionar los modelos y desarrollar los instrumentos necesarios para sustentar una política nacional que aborde la problemática de estos sectores de la ciudad.

El programa se estructura a partir de dos componentes:

- **Componente I:** Intervenciones Urbanas Integrales (UI). Financiará el diseño y ejecución de actuaciones integradas, considerando infraestructura física; apoyo al desarrollo económico y cultural local y recursos que garanticen la gobernabilidad del barrio y la sustentabilidad de las intervenciones.

Las actuaciones de cada municipio se volcarán en un Plan Integral de Revitalización Barrial (PIRB) el cual debe incluir: un diagnóstico general del barrio y su problemática; las acciones e intervenciones que se piensa llevar adelante para solucionar sus problemas; el modelo de gestión que se propone para llevar adelante la ejecución y la sustentabilidad posterior de las intervenciones; los costos asociados, el cronograma de ejecución, los resultados esperados; la mitigación de aspectos ambientales y sociales; y un análisis de los principales riesgos y su correspondiente plan de mitigación.

- **Componente II:** Fortalecimiento Institucional. Financiará acciones destinadas a reforzar tanto las capacidades técnicas y operativas de los municipios, como las áreas de planificación y otras que resulten necesarias para la articulación con otros organismos técnicos gubernamentales.

Por otro lado, se incluirán recursos para realizar seminarios, talleres, mesas de trabajo u otros, que busquen sensibilizar a la estructura municipal y organismos asociados con los componentes del programa. Asimismo, se contará con recursos que permitan rescatar las lecciones aprendidas de las intervenciones y la realización de publicaciones específicas como antecedentes para la definición de la política pública. Además se considera la realización de un Seminario para presentar la experiencia final del programa. Se contemplan también gastos de administración, que corresponde a los gastos de la Unidad Ejecutora (UEP), auditoría, evaluación y monitoreo y plan de comunicación del programa.

A partir de los componentes recién descritos el programa contiene 4 sub-componentes que se presentan en la tabla a continuación.

²³ BID (2015) *“Reglamento Operativo del Programa, Programa de Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática CH-L1084”*.pag:15

Tabla 8.1: Acciones Financiables por Sub-Componente PRBIPE

Sub- Componente	Monto Asociado	Acciones Financiables
Infraestructura Física	US\$144 millones	Recuperación de inmuebles patrimoniales emblemáticos
		Construcción, recuperación y/o mejoramiento de entornos urbanos tales como vías, recuperación y mejoramiento de avenidas, calles, plazas, sendas peatonales, aceras y ciclo vías
		Equipamiento urbano, iluminación y paisajismo.
		Adquisición de terrenos e inmuebles que se consideren vitales para la regeneración del barrio.
Desarrollo económico y cultural	US\$16 millones	Contratación de servicios de consultoría para realizar estudios que identifiquen y dimensionen las necesidades específicas de las empresas existentes en el barrio y oportunidades para nuevos emprendimientos económicos y culturales, incluyendo la creación y promoción de oportunidades económicas para las mujeres
		Elaboración e implementación de planes de: <ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la competitividad de empresas existentes. - El desarrollo de estrategias innovadoras para diversificar y mejorar el perfil de las actividades económicas y culturales locales. - El desarrollo de estrategias orientadas a potenciar la identidad cultural de los territorios y facilitar el acceso de las poblaciones a las artes y eventos culturales locales. - Apoyo al mejoramiento de la infraestructura comercial y cumplimiento de normas ambientales de los comercios de la zona.
Gobernanza y participación ciudadana	US\$8 millones	Servicios de consultoría, compra de bienes, y gastos para la instalación y funcionamiento de la Oficina del Proyecto en el Barrio
		Diseño y la implementación de un plan de comunicación y difusión de las acciones del programa en el barrio
		Un fondo concursable de proyectos de iniciativa comunitaria con el objetivo de dar respuesta a problemáticas del barrio detectadas
Fortalecimiento institucional	US\$10 millones	Acciones destinadas a reforzar tanto las capacidades técnicas y operativas de los municipios, en sus áreas de planificación para poder llevar adelante con éxito el programa e intervenciones similares posteriores
		Reforzar las capacidades técnicas en otros ministerios o servicios públicos que participen del programa.
		Seminarios, talleres, mesas de trabajo u otros, que busquen sensibilizar a la estructura municipal y organismos asociados con los componentes del programa
		Rescatar la lecciones aprendidas de las intervenciones y la realización de publicaciones específicas como antecedentes para la definición de la política pública.
		Seminario para presentar la experiencia final del programa.

Fuente: Elaboración propia en base a documento Perfil del Proyecto CH-L1084", BID 2015



8.1.2 Evaluación del Modelo propuesto

A continuación se realizará el análisis del programa en base a los criterios identificados como claves en el diseño de Modelos de Gestión para la implementación exitosa de programas de revitalización urbana.

8.1.2.1 Identificación y caracterización de los actores:

Los actores involucrados en el diseño, desarrollo e implementación del programa se dividen en dos grupos: los ejecutores, que pertenecen principalmente al nivel nacional y los sub-ejecutores, que corresponden al nivel regional o local.

a. Ejecutores:

A nivel nacional, el Organismo Ejecutor del Programa y principal responsable es la SUBDERE, que entre otras, debe cumplir con las siguientes responsabilidades:

- Velar por la correcta ejecución del programa y del cumplimiento de sus objetivos y metas.
- Planificar la ejecución general del programa y de sus Planes Operativos Anuales (POA).
- Velar por que las iniciativas cumplan los criterios de elegibilidad del programa.
- Brindar apoyo técnico a los Sub-Ejecutores en la formulación y ejecución de los proyectos.
- Diseñar e implementar los mecanismos de seguimiento, registro, archivo de la documentación y la supervisión del programa, estableciendo los procedimientos que deben cumplir los Sub- Ejecutores del mismo para asegurar el cumplimiento de la normativa acordada en el Contrato de Préstamo.
- Apoyar en el ingreso de las iniciativas de inversión al Ministerio de Desarrollo Social.
- Revisar y entregar la aprobación al proceso de contratación de los distintos estudios, proyectos y programas que ejecuten los Co-Ejecutores. Lo anterior incluye: revisar y aprobar las bases de licitación y el tipo de licitación según las exigencias nacionales y del BID por tipo de Contrato (bienes, obras, servicios); tener la posibilidad de participar en el comité de evaluación y seleccionador de ofertas; revisar y dar la aprobación al Contrato entre el Sub-Ejecutor y el adjudicatario; y participar como contraparte técnica en los distintos estudios, proyectos y programas que ejecuten los Co-Ejecutores.
- Generar convenio de colaboración con otras entidades del Estado, tanto a nivel central como regional, que colaboren o participen de la ejecución como Co-ejecutores o a través de convenios-mandato de ejecución con los municipios.
- Aprobar los estados de pago presentados por los Sub-Ejecutores; requerir a los Sub-Ejecutores una programación financiera respecto a dichos pagos; llevar los registros contables; y solicitar respaldo de los documentos de pago a los Sub-Ejecutores.
- Responsabilizarse por el seguimiento y la posterior evaluación de las actividades del Programa.
- Realizar los estudios y asesorías que sean necesarios para la ejecución del Programa.
- Coordinar con el equipo del programa instalado en el municipio.

Además dentro de la misma SUBDERE, y en específico de la División de Municipalidades, se crea una Unidad llamada "Unidad Ejecutora del Programa" (UEP) que tendrá a cargo su coordinación técnica y operativa, la programación de las intervenciones, la aprobación y financiamiento de los Planes Integrales de Revitalización Barrial (PIRB) y la supervisión de la formulación, ejecución y evaluación de las intervenciones.



Sus principales funciones son:

- Coordinación técnica y operativa del programa.
- Programación de las intervenciones.
- Aprobación y financiamiento de los PIRB.
- Supervisión de la formulación, ejecución y evaluación de las intervenciones.

La UEP esta integrada por un coordinador que tiene a cargo dos áreas: una administrativa (desembolsos, anticipos, manejo financiero de recursos, estados financieros auditados, entre otros) y otra técnica (implementación de los PIRB, Plan de Comunicaciones, aspectos ambientales, evaluaciones y monitoreos), ambas áreas estarán integradas por funcionarios de SUBDERE.

Finalmente se crea un Directorio Estratégico Nacional (DEN) que será integrado por el Subsecretario de la SUBDERE, el Ministro de Cultura del CNCA, Subsecretario de Desarrollo Social e intendentes y alcaldes de los municipios seleccionados o a quienes ellos designen esta función, y podrán convocar a representantes de otros ministerios cuando éstos se relacionen con el programa. El directorio deberán cumplir con las siguientes funciones:

- Definir anualmente el marco presupuestario del programa.
- Resolver conflictos que se produzcan en el marco del programa y facilitar la articulación con organismos sectoriales nacionales o regionales y con otros actores relevantes.
- Aprobar las cláusulas generales del convenio.
- Velar por el cumplimiento oportuno de los objetivos y logro de los resultados esperados del programa.
- Aprobar la estrategia comunicacional.

b. Sub-Ejecutores:

A nivel local, el principal responsable y ejecutor es el Municipio quien actuará como entidad sub-ejecutora teniendo como principal responsabilidad llevar a cabo los PIRB. Quien desarrollará en específico las labores correspondientes serán las Secretarías de Planificación Comunal (SECPLA) que tendrán recursos asignados para ser reforzadas y capacitadas. Contarán a nivel regional con el apoyo de las Secretarías Regionales de SUBDERE y del CNCA.

El Municipio, deberá cumplir con las condiciones del préstamo, ejecutar el PIRB y cumplir con las condiciones administrativas y financieras para la aprobación y pago de las intervenciones por la SUBDERE.

Para esto, las SECPLAN deberán crear una Unidad llamada “Unidad Coordinadora del Programa en el Municipio (UCPM)” que será la encargada de supervisar y coordinar técnica y administrativamente la operación y los proyectos que se ejecuten, cumpliendo con:

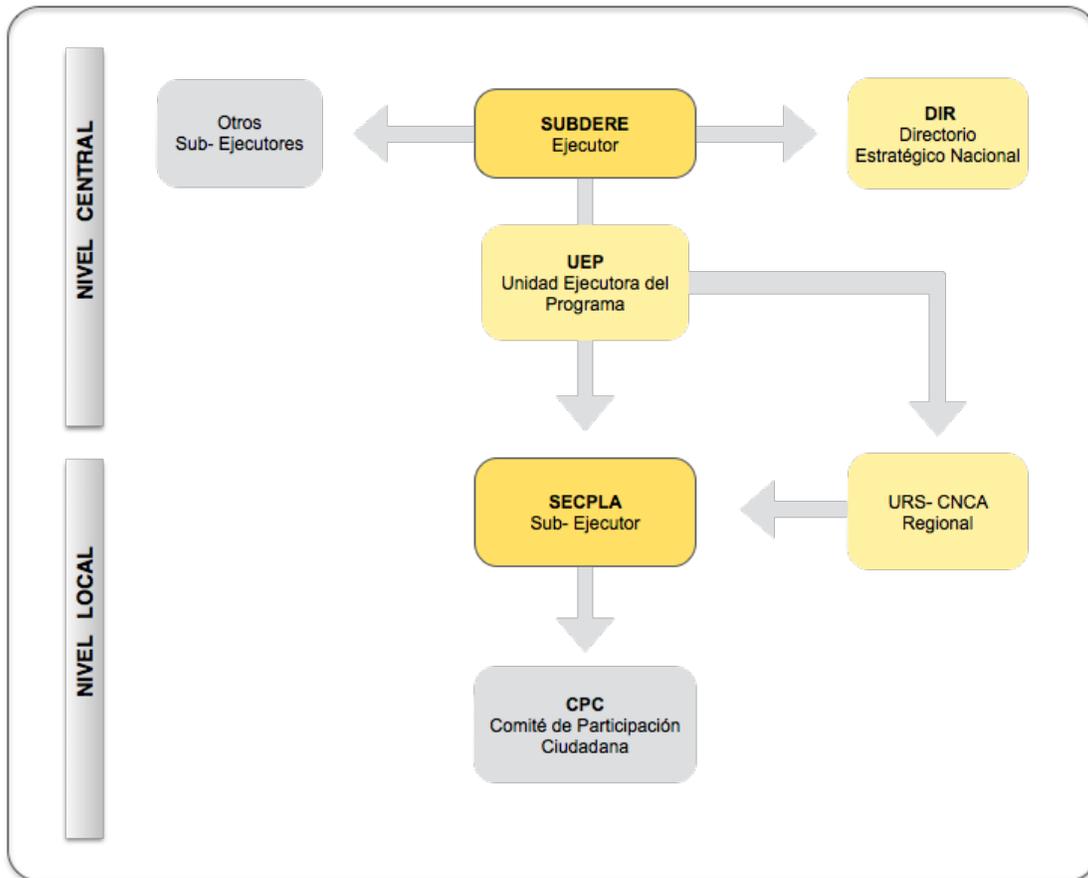
- Realizar todas las acciones necesarias, que en su calidad de Sub Ejecutor, le corresponden al Municipio.
- Cumplir con lo encomendado por UEP para la correcta ejecución del programa.
- Supervisar el cumplimiento de requisitos, normas y procedimientos establecidos en el contrato de préstamo y sus documentos complementarios.
- Informar oportunamente a la UEP sobre las situaciones que puedan poner en riesgo el cumplimiento del programa y de las metas establecidas.

- Preparar a requerimiento de la UEP, informes específicos o generales, sobre la ejecución física, financiera, de participación ciudadana y todo lo que esta unidad requiera para el correcto funcionamiento del programa.

Finalmente se creará un Comité de Participación Ciudadana (CPC), que deberá existir a nivel de barrio y cuyo objetivo será el de institucionalizar la participación ciudadana en todo el desarrollo del programa, debiendo acompañar cada una de las etapas de la ejecución de los proyectos.

Este comité deberá estar formado por representantes de la comunidad local en todos sus ámbitos (comercio, servicio, industria, juntas de vecino y organizaciones comunitarias).

Figura 8.1: Esquema institucional del programa



Fuente: Elaboración propia en base a Plan Maestro Matta Madrid, I. Municipalidad de Santiago (2015).

Se puede apreciar que la estructura institucional propuesta para el Modelo nacional del programa, se caracteriza por ser jerárquica y estar compuesta principalmente por actores del sector público, sin considerar una mayor interacción del sector privado ni del tercer sector. Se puede apreciar que el modelo considera una importante interacción en las diferentes escalas institucionales del territorio a través de la DEN, UEP, SECPLA y CPC. Dejando por una parte libertad a los Municipios en la definición de sus modelos de gestión y PIRB, y por otra manteniendo desde el nivel nacional el rol fiscalizador, de seguimiento y apoyo que pueden llegar a necesitar los municipios más débiles que no tengan capacidad de gestión. Dada la variedad de municipios con los que se trabajará y las diferencias en sus realidades, se cuenta con diferentes formas de actuación

dependiendo de las capacidades institucionales, técnicas y de entorno de cada uno, lo cual se considera un acierto y como vimos en el Estado del Arte es una práctica aplicada por otros programas similares. Por ejemplo: Santiago cuenta con una Corporación de Desarrollo (CORDESAN) que permite probar el modelo de asociación público-privada, en cambio Arica, se vislumbra como un caso en donde la alianza con el Gobierno Regional será el camino. Lo anterior es corroborado por actores entrevistados para quienes, la coordinación interinstitucional y con otros actores ha sido escasa y compleja.

El modelo de gestión a implementar en cada caso debe formar parte de los PIRB. Sin embargo, la estructura presentada y las tareas asignadas a cada unidad reflejan el fuerte poder de decisión y manejo del programa que mantiene el nivel central, siendo quienes finalmente aprueban cualquier intervención, toma de decisiones o financiamiento en el territorio. De acuerdo a las entrevistas realizadas esto genera grandes complicaciones ya que las decisiones y actuaciones realizadas a nivel local no necesariamente serán consideradas por el nivel nacional a la hora de definir las actuaciones a financiar.

Con respecto a lo anterior la experiencia internacional demuestra que se pueden implementar diferentes figuras, siendo la del caso del PRBIPE similar a lo que ocurre en Francia a través de un modelo de intervención concertada donde al carecer de agencias específicas, las administraciones generales se movilizan caso a caso a través de convenios en donde intervienen las administraciones locales. Si bien no hay un consenso internacional con respecto a este tema se deben tener en cuenta los riesgos que pueden ocurrir al existir un control muy grande por parte de la administración general, ya que muchas veces los modelos son excesivamente complejos para las realidades y capacidades locales, se basan sobre propuestas teóricas que se alejan de la realidad local y se generan tensiones entre las administraciones centrales y locales y al mismo tiempo entre la administración local y la comunidad que complejizan la implementación.

En lo que respecta a la cooperación público-privada se detecta una primera falencia, ya que no se propone ni define un modelo de cooperación, dejando la gestión del programa por completo en manos del sector público, ya sea a nivel nacional como local. Si bien esta opción queda abierta al modelo que desee implementar cada municipio a través de sus PIRB no es una exigencia general del programa, tal como indica Pujol *“lamentablemente no es una prioridad del programa este involucramiento, sin embargo nosotros algo estamos haciendo. En el Plan Maestro del PRBIPE Santiago. esta definido pero no esta como prioridad en el diseño del programa. Lo que es un problema porque es una buena oportunidad para hacerlo.”* Con respecto a lo anterior la experiencia demuestra, que la asociatividad mejora notablemente el rendimiento de los servicios públicos, sin embargo en Chile, tal como se puede apreciar en el Estado del Arte de esta investigación por lo general este concepto no se utiliza ni se considera a la hora de diseñar políticas urbanas, siendo de los pocos casos donde se implementan el Municipio de Santiago a través de la CORDESAN.

Finalmente, con respecto a la Participación Ciudadana, si bien existe una intención de involucrar a la comunidad en la única instancia en donde se considera tanto ésta como el sector privado es por medio de los CPC, a quienes no se les asignan tareas específicas ni se especifica una participación vinculante en la toma de decisiones. Con respecto a lo anterior, se puede apreciar también que si bien existe un “Sub-Componente de Gobernanza y Participación Ciudadana” éste cumple un rol informativo y de asistencia a la comunidad ya que las acciones asignadas a éste son: por un lado la implementación de un plan de comunicación y la difusión del programa y por otro la creación de un fondo concursable de proyectos comunitarios, enfocado en capacitaciones y acciones de apoyo a la comunidad más que de involucramiento en la toma de decisiones, lo que

además no va en concordancia con la PNDU que indica que “*se desarrollarán normativas sobre PC cuyos cumplimiento sea obligatorio para la toma de decisiones de planificación, tanto en la formulación del diagnóstico como en la propuesta y desarrollo del proyecto*” (PNDU, pág.16).

Es así como se identifica una falencia en este ámbito del diseño del programa ya que tanto la experiencia internacional como nuestra propia política indica que para garantizar intervenciones de regeneración urbana exitosas la participación ciudadana debe considerarse, no sólo durante el proceso sino que como un actor más desde los inicios del proyecto para así evitar las dificultades que podrían presentarse con la comunidad y el tercer sector en la implementación de los Planes y para empoderar a la comunidad con respecto al programa y asegurar su continuidad.

8.1.2.2 Definición de roles y papeles

Como vimos anteriormente, si bien se realiza un esfuerzo por centrar la ejecución del programa en el municipio y el modelo de intervención se basa principalmente en un Plan Integral de Revitalización Barrial (PIRB) cuyo diseño y ejecución es también responsabilidad local, en general se aprecia que el modelo propuesto se compone principalmente por actores públicos y su estructura administrativa es principalmente jerárquica lo que como veremos no colabora con un funcionamiento en red, en donde el poder de influencia de todos los actores se encuentre repartido aportando a la transferencia de ideas y diálogo.

En cuanto a la coordinación general del programa, ésta se encuentra centralizada en SUBDERE, a cargo de las UEP que cumple labores de coordinación, monitoreo y apoyo técnico a la ejecución, teniendo finalmente las atribuciones para aprobar prácticamente todos los movimientos técnicos. Además dada la interacción de distintas reparticiones públicas, en distintos ámbitos y niveles, y la intervención de diferentes autoridades políticas de gobierno a nivel nacional, regional y comunal, se propone establecer un Directorio Estratégico Nacional, que permita generar canales de comunicación formales y espacios permanentes de toma de decisiones y coordinación.

Con el fin de desarrollar modalidades de ejecución sostenibles en el tiempo, a nivel local el modelo propuesto busca fortalecer la institucionalidad existente, con el objeto de instalar capacidades locales y lograr apropiación del proyecto, para lo cual la ejecución de los Planes de Revitalización Barrial queda en manos de los municipios. Además se considera que aquellos municipios con amplias capacidades de ejecución asumirán mayores responsabilidades en la contratación y dirección de las diferentes intervenciones, y que los municipios con capacidades más limitadas, impulsarán en mayor medida su ejecución por medio del apoyo de servicios regionales especializados y a través de convenios/mandatos de ejecución. Asimismo, existen acciones de fortalecimiento municipal que se canalizarán de acuerdo al programa, incluyendo la contratación de profesionales de apoyo de acuerdo a la capacidad que tenga el municipio para llevar a cabo el programa.

Por otro lado el modelo de intervención a través de los PIRB no se limita al financiamiento de una cartera de inversiones, sino que busca generar una estrategia integral de intervención, destinada a superar la obsolescencia funcional del barrio en su conjunto y de modo participativo, por medio de acciones planificadas de distinta naturaleza, incluyendo, entre otros, infraestructura pública, inmuebles privados, economía local, transportes y todas las que se determinen como necesarias.

En general los roles y papeles de los diferentes actores involucrados en el programa se encuentran bien definidos, teniendo el nivel central un rol fiscalizador y de seguimiento y cayendo las

responsabilidades de la implementación y diseño de los Planes Integrales de Revitalización Barrial en los municipios. Sin embargo, esta estructura jerárquica y más bien pública no colabora con un funcionamiento en red, lo que de acuerdo a la experiencia internacional, puede presentar problemáticas con respecto a las relaciones entre los actores que por lo general son dinámicas y van evolucionando y modificándose en el tiempo (cambios de normativas, valores culturales o agentes) como ocurrirá con las elecciones tanto municipales como presidenciales que se avecinan en los dos años siguientes.

Para evitar estas dificultades, y en específico para las elecciones municipales (2016) el modelo propone que la UEP realice visitas técnicas para presentar el programa, generar acciones para empoderar a la población residente con las intervenciones e intentará identificar inversiones anticipadamente. Sin embargo si se considerara un funcionamiento en red o de cooperación entre todos los actores desde un comienzo, la experiencia demuestra que esto no sería un problema tan grande, ya que el único actor estable en todo el proceso es la comunidad (entendiendo como comunidad tanto a los residentes como a los actores privados locales), los cuales son los únicos actores que no están sujetos a cambios. Tal como dice Rojas (2004) es la comunidad organizada la que tiene la capacidad de dar apoyo político a las actuaciones y validar las acciones tanto de los actores públicos como privados, lo que según Velázquez y Verdaguer, (2011) hace que la participación, la cohesión social y la organización vecinal sean recursos fundamentales para estas actuaciones, por lo que su identificación y participación es imprescindible para iniciar los procesos.

Es así como se identifica una falencia en el programa desde el punto de vista de la definición de los roles que tendrían tanto la comunidad local como los actores privados. Si bien se le atribuye a cada municipio la responsabilidad del PIRB en donde se definirán los distintos modelos de gestión para cada caso, parece importante que desde la concepción del programa se definan lineamientos generales con respecto a la convergencia de los diferentes intereses y potencialidades de las partes involucradas dando mayor relevancia a la participación de los privados y la comunidad. Esto es también reconocido como una falencia por los actores entrevistados para quienes los roles de la comunidad y los privados si son relevantes y están considerados en el modelo diseñado pero que de acuerdo a su experiencia al no estar dentro de las condiciones del programa a nivel nacional esto queda sujeto al criterio y capacidad de gestión del nivel local lo cual se dificulta al no estar impulsado por el nivel nacional.

8.1.2.3 Participación Ciudadana

Como vimos anteriormente, en este ámbito también se reconocen falencias, ya que el modelo no necesariamente reconoce a la comunidad como un actor con influencia y participe de la toma de decisiones. Si bien esto puede cambiar de acuerdo al Modelo de Gestión que decida implementar cada municipio, no se encuentra incorporado en el diseño estructural del programa prestándose para que no ocurra, siendo un elemento primordial en este tipo de programas.

Con respecto a este tema, el modelo propuesto considera la participación ciudadana principalmente en la elaboración del PIRB, responsabilidad de las SECPLAN al igual que el generar las instancias de participación. De acuerdo al diseño del programa las instancias mínimas que se deben considerar son las siguientes:

- **Mapeo de actores sociales:** Se realizará un mapeo de las organizaciones sociales formales existentes en el barrio, tales como comercio, servicios, industria, juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias constituidas de conformidad a la Ley N° 19.418, y de cualquier

otra naturaleza que existan en el barrio.

- **Participación en evaluación, sectores a intervenir, prioridades, etc.:** El Comité de Participación Ciudadana deberá apoyar a las actividades de levantamiento de necesidades y posibles acciones de recuperación; en la definición de polígonos; en catastros; y en el diseño de la estrategia de recuperación de espacios públicos, de revitalización barrial y de desarrollo cultural.
- **Priorización general:** Asimismo, el Comité deberá entregar su visión sobre las prioridades que deben establecerse al conjunto de acciones propuesta.
- **Participación:** Con posterioridad a las acciones señaladas precedentemente, el Comité de Participación Ciudadana participará en las diferentes etapas de ejecución del proyecto.

Lo anterior demuestra que el tipo de participación propuesto no es necesariamente vinculante, sino que más bien refleja un acompañamiento de la comunidad en el desarrollo del proyecto. El sólo hecho de que el Comité de Participación Ciudadana este integrado solamente por actores sociales y no por actores políticos es señal de que no son parte integral del proceso sino que más bien generan instancias consultivas y participativas. Sin embargo, tal como indica Velázquez y Verdaguer (2011), la participación ciudadana se debe entender como “una dinámica viva” donde se generen espacios flexibles, de debate y negociación, convirtiéndose cada vez más en una necesidad que las entidades y organizaciones vecinales se incorporen como un actor más desde los inicios de los procesos de regeneración urbana.

8.1.2.4 Identificación de zonas y criterios de elegibilidad

El documento analizado define criterios de selección para las comunas a intervenir y los barrios o sectores en términos generales, sin referirse a la metodología para la delimitación de éstos.

Con respecto a los criterios de selección de las comunas, se debe cumplir con:

- Que tengan presencia de uno o varios barrios patrimoniales con multiplicidad de inmuebles o estructuras urbanas consideradas de carácter emblemático.
- Que se encuentren localizadas en diferentes regiones del país, y por tanto que sean representativas de sus condiciones geográficas y culturales.
- Sus capacidades institucionales sean representativas en relación al desarrollo e implementación de estrategias urbanas.
- Que sean representativas de las diversas dinámicas urbanas que enfrentan actualmente las áreas centrales del país.

Bajo esos criterios, los municipios seleccionados fueron: Santiago, Arica, Coquimbo, Valparaíso y Lota.

Por otro lado, en cuanto a la selección de los barrios específicos a intervenir, estos fueron seleccionados por las autoridades locales de acuerdo a los siguientes criterios:

- Que correspondan a sectores emblemáticos de la ciudad.
- Que presenten signos de deterioro
- Que sean prioritarios dentro de los planes de desarrollo local.
- Que tengan características residenciales.

Con respecto a lo anterior se identifica una debilidad en el diseño del programa, ya que tal como demuestra la experiencia internacional es de gran relevancia considerar por un lado el “lugar” o sector a intervenir y por otro el carácter de “exclusión” con respecto al conjunto de la ciudad, considerando como exclusión su condición de deterioro y el estar fuera del mercado en el sentido inmobiliario, económico, educativo y de servicios.

Si bien dentro de los criterios de selección se define como relevante la presencia de signos de deterioro y el carácter de centralidad o sector emblemático, no se expresa la importancia de considerar el entorno urbano y las dinámicas externas al área de intervención tanto dentro de la delimitación de ésta como a la hora de diseñar el PIRB.

En este sentido es relevante tener en cuenta tanto la escala menor del barrio como la escala mayor de la red de ciudad en que ésta se encuentra inserta, para así lograr canalizar todas las oportunidades que se presentan en el entorno urbano por medio de una planificación estratégica y una planificación integral del territorio.

8.1.2.5 Ciclo de vida del proyecto

La experiencia demuestra que el éxito de un programa de este tipo esta en gran medida en la capacidad de generar una planificación estratégica, con lo que se refiere que ésta sea a largo plazo, que se consideren intervenciones integrales (físicas, económicas y sociales) y que se cuente con el consenso de todos los actores involucrados de manera de darle sostenibilidad y éxito a largo plazo. Para esto se considera que los “Planes” y la definición de una imagen-objetivo son herramientas indispensables.

A continuación, se analizarán las etapas de ejecución de programa y en específico el modelo propuesto para el Plan de Revitalización Integral del Barrio, bajo los parámetros identificados como indispensables en el Estado del Arte de esta investigación.

El PRBIPE, se compone principalmente de cinco etapas en su ejecución:

1. Confección de las bases técnicas y administrativas para la elaboración de los PIRB y su contratación.
2. Elaboración del PIRB.
3. Elaboración y firma del Convenio de Revitalización Barrial.
4. Ejecución del PIRB.
5. Sostenibilidad de los proyectos.

Se entiende por PIRB una estrategia integral de intervención destinada a la recuperación de un barrio e incluiría las intervenciones físicas y sociales, como también aspectos institucionales, estrategias de intervención, cronograma de ejecución, costos estimados, mecanismos de ejecución, gobernabilidad, aspectos ambientales y sociales, e indicadores de resultados. El proceso de diseño del instrumento será llevado por un consultor externo a partir de bases que serán elaboradas por la UEP y será indispensable que sean concebidos bajo procesos de

participación ciudadana los cuales estarán a cargo de las respectivas SECPLAN.

En primer lugar se deberá considerar un levantamiento de información y necesidades del barrio los cuales se componen de las siguientes acciones:

- Diagnóstico y función del barrio
- Definición del polígono de interés
- Levantamiento de proyectos existentes
- Catastro de inmuebles emblemáticos
- Catastro de viviendas deterioradas
- Evaluación y estrategia de espacios públicos
- Estrategia de revitalización económica
- Estrategia de desarrollo cultural.

Posterior al diseño del PIRB, el Municipio junto con la UEP realizarán una priorización de las acciones en base a la evaluación de la viabilidad de las intervenciones (dadas las condiciones legales y urbanas) y la pre factibilidad y costos dándole prioridad a aquellas intervenciones que sean financiables.

La comunidad podrá opinar con respecto a los proyectos priorizados y la UEP tiene las atribuciones de realizar todas las modificaciones que estime convenientes, para posteriormente ser socializado y validado por el CPC.

Posteriormente se fijan los compromisos con las comunidades locales y se firmará el convenio de Revitalización Barrial el cual deberá ser firmado por todos los actores involucrados (CPC, SUBDERE, UEP, CNCA, etc).

La ejecución del PIRB estará en manos de las SECPLAN, será supervisada por la UEP y apoyada por las administraciones regionales principalmente en la colaboración interinstitucional.

Finalmente para asegurar la sostenibilidad de las obras, se fijan convenios de compromisos de mantención con las administraciones locales y la comunidad.

En general el diseño del programa cumple con los parámetros definidos por la experiencia internacional al considerarse un plan estratégico de intervenciones integrales. En lo que se refiere a las perspectivas a largo plazo y a las programaciones de adquisiciones el programa cuenta con éstas y son supervisadas principalmente por la SUBDERE y el BID, sin embargo no se hace referencia a la rigidez que pueden tener los PIRB y la modalidad para el monitoreo o modificación de éstos en el tiempo.

Con respecto a la evaluación, ésta se considera desde la perspectiva de los gastos y está en manos del nivel central y el BID, sin embargo la experiencia internacional recomienda que esta se haga desde los diferentes actores involucrados para tener una mirada integral y sostenible del tema.

En lo que respecta a las actuaciones éstas se definen por su viabilidad y financiamiento a corto plazo más que desde las relaciones, sinergias e impactos que pueda tener en conjunto en el territorio, identificándose como una falencia en el programa.

8.1.3 Evaluación Final

A partir de los diversos aspectos analizados y comparados con los criterios de evaluación internacionales, se pueden identificar falencias importantes en el modelo del programa, principalmente en lo que respecta su estructura jerárquica y en la falta de definiciones y profundidad en los diferentes elementos que lo componen, dejando finalmente a criterio del nivel central la toma de decisiones y financiamiento sin necesariamente existir vinculación con el resto de los actores involucrados.

Lo anterior podemos ver en la tabla de análisis que se presenta a continuación.

Tabla 8.2: Evaluación Modelo de Gestión General PRBIPE.

CRITERIOS DE EVALUACIÓN		PRBIPE			
	CRITERIOS	SUB-CRITERIOS	PROPUESTA	EVALUACIÓN	CUMPLE
ACTORES	Identificación y caracterización de los actores	Modelo Institucional a nivel nacional	SUBDERE, UEP y DEN	Modelo Jerárquico con poder en la toma de decisiones administrativas y técnicas	NO
		Modelo Institucional a nivel local	SECPLA, UCPM	Ejecución Técnica del programa supervisada por el nivel central.	NO
		Participación de la comunidad y tercer sector.	CPC	Si bien existe la figura del Comité Ciudadano, éste no tiene atribuciones sobre la toma de decisiones sino más bien un rol consultivo.	NO
	Definición de los roles y papeles de los actores durante el proceso	Rol nivel nacional de gobierno	Ejecutor	Diseño del programa, ejecución presupuestaria, apoyo y supervisión de sub-ejecutores, aprobación de PIRB y proyectos, decisión sobre que proyectos financiar.	NO
		Rol nivel local de gobierno	Sub- Ejecutor	Diseño e implementación de los PIRB, sin un rol definitivo en la toma de decisiones.	NO
		Otros actores involucrados	CNCA- Ministerio de Desarrollo Social y otros ministerios.	No se definen estrategias ni modelos a utilizar para involucrar a los actores.	NO
	Participación Ciudadana	Modelo de participación ciudadana (actores e instituciones)	CPC, Fondos concursable y Plan de Comunicaciones	Se propone la instalación de un Comité de Participación Ciudadana, que será integrado por los diferentes actores que componen el territorio (servicios, empresas, comercio, juntas de vecino y Org. Comunitarias), pero el cual no tiene atribuciones definidas ni es parte de un comité integral del barrio que incida en la toma de decisiones, su rol es de acompañamiento en la ejecución del programa.	NO
		Nivel de incidencia en la toma de decisiones	Informativo y consultivo	Participación informativa y consultiva, el Componente Asociado sólo contempla la implementación de fondos concursable y planes de comunicaciones.	NO
	UACI ONE	Identificación de zonas y criterios de elegibilidad	Criterios y modelo para la identificación de	Barrios Patrimoniales o Emblemáticos, capacidades	Se presenta un modelo en base a criterios definidos para la selección de comunas. Sin embargo no se conoce

	comunas beneficiadas	administrativas locales, que presenten deterioro, prioritarios para el desarrollo local.	el universo de barrios a postular al programa ni los criterios o metodologías de participación.	
	Criterios y modelo para la identificación del área a intervenir y su relación con el entorno.	No se mencionan	La importancia de definir criterios de selección radica por un lado en la homologación de los modelos a cada uno de los barrios a intervenir y por otro en la relación que éstos deben tener con su entorno inmediato para la convergencia de inversiones y planificación de proyectos de forma integradora y en relación con el resto de la ciudad.	NO
Ciclo de vida del proyecto	Planificación estratégica o Plan Maestro	PIRB	Existe una herramienta integral, que considera intervenciones sociales, económicas y de infraestructura implementado desde el nivel central, sin embargo no se define la rigidez que debe tener el Plan frente a las modificaciones que puede sufrir en el tiempo producto de los cambios en la ciudad. Administrativamente se reconoce una falencia en la incidencia del nivel central en la toma de decisiones del Plan.	SI
	Fases del Proyecto	Confección de bases técnicas y administrativas, elaboración del PIRB, Convenio de Revitalización Barrial, ejecución, y sostenibilidad de los proyectos.	El programa cumple con las fases propuestas en base a la experiencia internacional.	SI
	Modelo de Evaluación y seguimiento	Ejecución presupuestaria SUBDERE.	La experiencia internacional recomienda que esta se haga desde los diferentes actores involucrados para tener una mirada integral y sostenible del tema. En este caso la evaluación se mide desde la ejecución presupuestaria y no necesariamente desde el impacto en el territorio.	NO
	Modelo de Actuación	A nivel local con supervisión y aprobación central.	Modelo de estructura rígida con importante incidencia del nivel central.	NO
Agentes responsables del proyecto	Modelo de Gobernanza	Público.	Modelo centrado en la administración pública con participación controlada y consultiva. No hay integración ni con el sector privado ni con la comunidad en la toma de decisiones del programa.	NO

Fuente: Elaboración propia

A partir de estas conclusiones y el análisis de un caso concreto donde se está implementando el programa se realizarán las conclusiones generales y recomendaciones a la modificación del modelo. A continuación se estudiará el caso del Barrio Matta-Madrid y el Modelo aplicado por la IMS.

8.2 Modelo de Gestión PRBIPE. Municipalidad de Santiago

Como mencionamos anteriormente, el PRBIPE se implementa en 5 regiones del país distribuidas a lo largo del territorio entre ellas la Región Metropolitana y en específico la Comuna de Santiago. A diferencia del resto de las comunas del país, Santiago selecciona dos barrios en su territorio, el Barrio Portales-Matucana y el Barrio Matta-Madrid.

A continuación estudiaremos y analizaremos la estrategia y modelo de gestión implementada por este municipio, ejemplificada en el Barrio Matta Madrid, a partir de los documentos “Plan Maestro Matta Madrid” y “Plan Maestro Portales Matucana” elaborados por el municipio para la aprobación de la SUBDERE y el BID el año 2015.

8.2.1 Descripción General

Para revertir las problemáticas de deterioro y abandono del centro urbano de la ciudad, durante los últimos años, tal como lo señala Jaime Pujol en su entrevista, la Municipalidad de Santiago ha efectuado un importante trabajo de diagnóstico y de propuestas de solución mediante el desarrollo de diferentes actividades, entre ellas: la conformación de una mesa técnica de mixidad, vivienda y patrimonio; el desarrollo de un workshop patrimonial; diálogos ciudadanos; y un Cabildo Comunal de Patrimonio. En éstos se han abordado diferente temas, como por ejemplo la gestión del patrimonio, la vivienda social y mixtura social, enfrentando la problemática desde una mirada diferente, innovadora e integral. (Pujol, 2016)

De esta forma, el municipio a podido abordar y priorizar las problemáticas presentes en la comuna, todas las cuales aborda el PRBIPE en los barrios seleccionados. Entre ellas destacan: baja integración de elementos de identidad y patrimonio en el repoblamiento de Santiago; edificios patrimoniales abandonados; escala de barrio; expulsión de los habitantes vulnerables de Santiago (incluyendo adultos mayores e inmigrantes) que tienen dificultad para permanecer en la comuna; deterioro de viviendas y espacios comunes; cité y pasajes (hacinamiento, problemas sociales); y degradación del espacio público.

Para el abordaje de estas problemáticas el municipio elabora un ambicioso plan de revitalización de barrios enmarcado dentro del PRBIPE, estableciendo como fin contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población de la comuna, a través de la revitalización integral de los barrios de uso mixto, entendiendo por revitalización integral *“la intervención en los ámbitos del hábitat privado y su entorno o espacio público, de tal forma de alcanzar un desarrollo armónico social, económico y cultural en la población residente fomentado a través de acciones específicas en los ámbitos económicos, institucionales y de participación ciudadana y cohesión social que fortalezca así la gobernanza comunal.”*²⁴

Los objetivos que se plantea el municipio para cada uno de los barrios intervenidos son:

- Recuperar y rehabilitar los barrios seleccionados de tal forma que permita mitigar los efectos no deseados del deterioro y los problemas críticos de mal funcionamiento urbano, incentivando la mixidad social y asegurando la integración sociocultural.
- Recuperar la base económica local estimulando la inversión privada productiva y comercial y

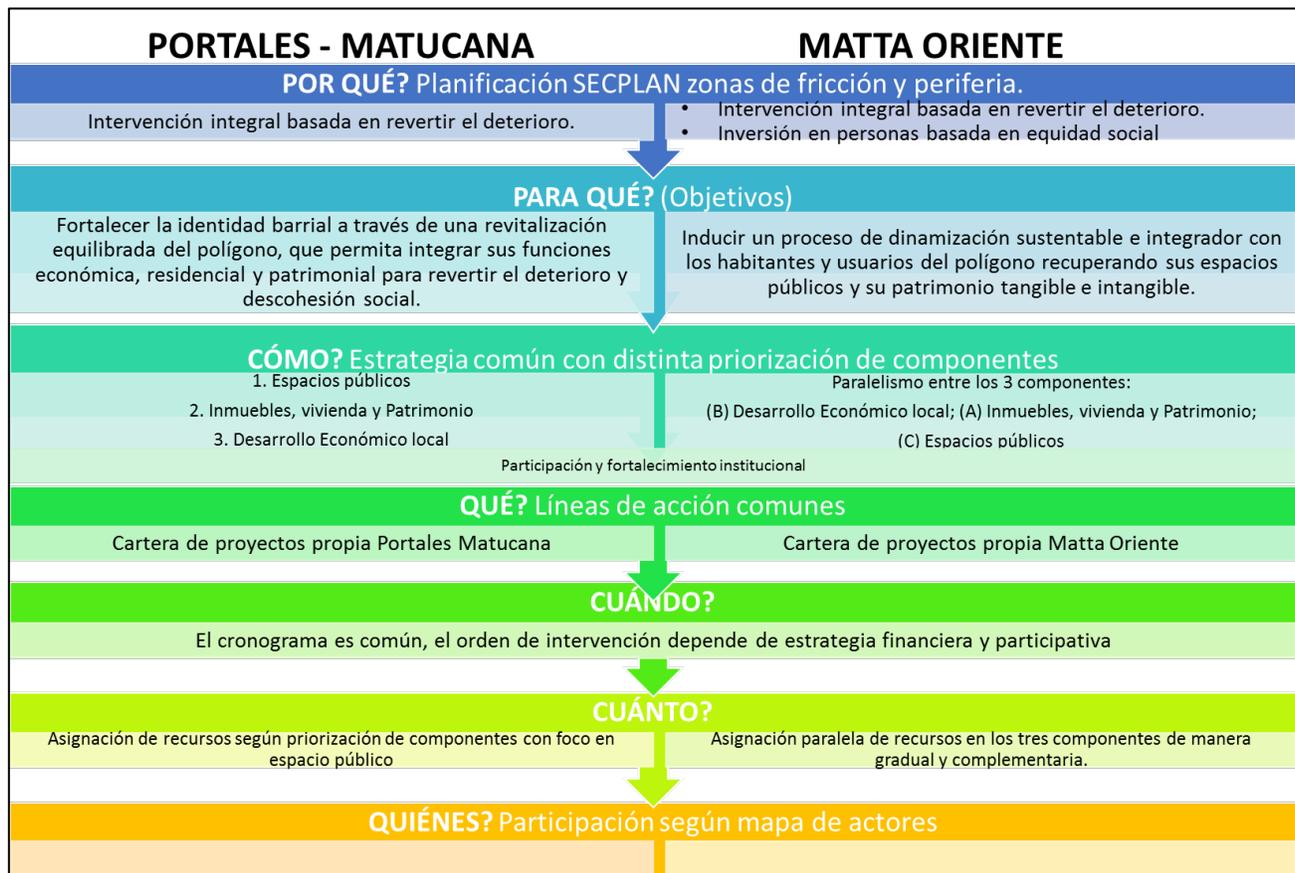
²⁴ | Municipalidad de Santiago (2015). “Plan Maestro Matta Oriente” Pág. 10

garantizando la consolidación de la identidad de los barrios.

- Proporcionar a la comuna de una institucionalidad y normativas que le permitan una gestión de desarrollo urbana moderna, coherente y respetuosa de las particularidades locales, incentivando la participación ciudadana como herramienta de las democracias participativas para fortalecer la gobernanza comunal.

Los barrios seleccionados por el municipio presentan uso mixto y alta concentración patrimonial, sin embargo se diferencian en sus problemáticas e identidades las cuales condicionarán las propuestas de los PIRB y que se pueden apreciar en el esquema a continuación.

Figura 8.2
Metodología estrategia en los polígonos Portales-Matucana y Matta con diferenciación según características territorio.



Fuente: Plan Maestro Matta Madrid, I. Municipalidad de Santiago (2015).

Para alcanzar los objetivos propuestos por el municipio, y tal como contempla el diseño general del programa, se contemplan dos herramientas:

- Plan Integral de Revitalización Barrial (PIRB):** Cumple con los criterios definidos por el programa para su desarrollo. Proponiendo intervenciones integradas de los tres componentes principales, un diagnóstico general del barrio y su problemática, definición de acciones/intervenciones para solucionar los problemas del barrio, un modelo de gestión para

llevar adelante la ejecución y la sustentabilidad posterior de las intervenciones, los costos asociados, el cronograma de ejecución, los resultados esperados, la mitigación de aspectos ambientales y sociales y un análisis de los principales riesgos y su correspondiente plan de mitigación.

- b. **Plan de Fortalecimiento Institucional (PFI):** Contempla el diseño y ejecución de acciones que delinearán el cuarto componente del programa y que estará destinado a: reforzar las capacidades técnicas y operativas del municipio. Esto se realizará a través del estudio y promoción de los ajustes requeridos a la estructura municipal, con el propósito de institucionalizar y potenciar operaciones de rehabilitación y/o reconstrucción que permita el mejoramiento de barrios y viviendas patrimoniales así como crear una nueva oferta de viviendas sociales con enfoque de barrios; promover el desarrollo de actividades de articulación y coordinación a través de talleres, mesas de trabajo, seminarios u otros, que busquen sensibilizar a la estructura municipal y demás organismos asociados con los componentes del programa; y rescatar las lecciones aprendidas de las intervenciones del programa que permitan la realización de publicaciones específicas como antecedentes de definición de política pública.

Además de estos dos instrumentos, el programa cumple con los Componentes definidos por el programa de Infraestructura Física, Desarrollo Económico y Cultural y Gobernanza y Participación ciudadana.

8.2.2 Evaluación del Modelo propuesto

A continuación se analizará la estructura y modelo propuesto por el municipio para el diseño e implementación de su Plan Maestro, y en específico el propuesto para el Barrio Matta Madrid. El análisis se realizará en base a los criterios definidos en el Estado del Arte de esta investigación y se complementarán con entrevistas realizadas a los actores claves del programa.

8.2.2.1 Identificación y caracterización de los actores

Teniendo en cuenta que el modelo local se desarrolla sobre la estructura general propuesta por el PRBIPE a nivel nacional, este apartado analizará la estructura y modelo a nivel local para la ejecución del programa.

Para la correcta implementación el municipio y los actores entrevistados, identifican como clave, que el equipo a cargo tenga capacidades de gestión municipal, barrial y de diálogo tanto con los diferentes actores institucionales como con los actores comunitarios, siendo necesaria la interlocución con los propietarios e inversionistas en el territorio, tener competencias para estudios de factibilidad de proyectos, y promover la creación de capacidades a nivel local.

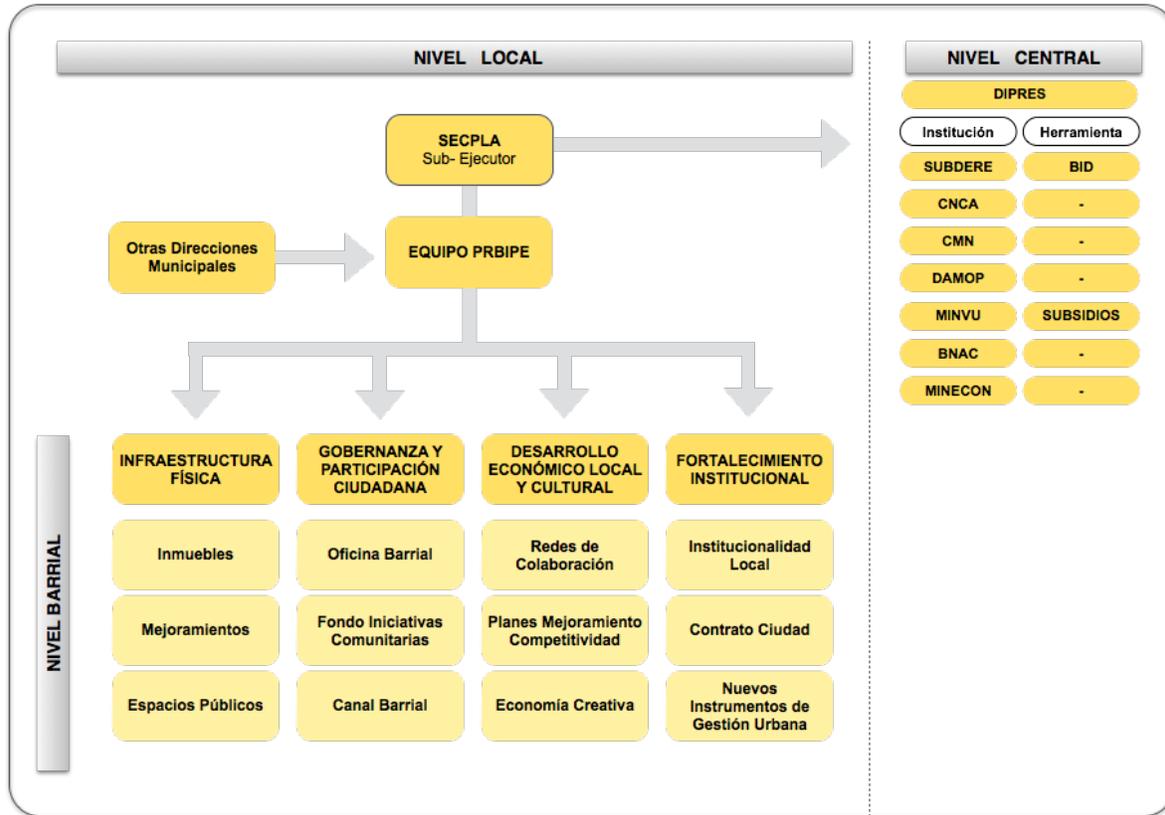
De esta forma, se propone la conformación de un equipo técnico profesional conformado en parte por nuevos profesionales y por funcionarios del mismo municipio, de forma de reforzar los conocimientos y capacidades a partir de la experiencia existente. Este equipo, despliega su trabajo en ambos barrios y está conformado con criterios de equilibrio técnico y experiencia complementaria de disciplinas profesionales, así como especialización en programas de regeneración urbana a escala local.

Tal como indica Genaro Cuadros, está por definirse la forma de implementar la oficina barrial insitu que deberá acompañar su despliegue en el territorio. De forma que esta oficina constituya de por sí

un espacio abierto de animación local al servicio del carácter innovador e integral de la intervención.

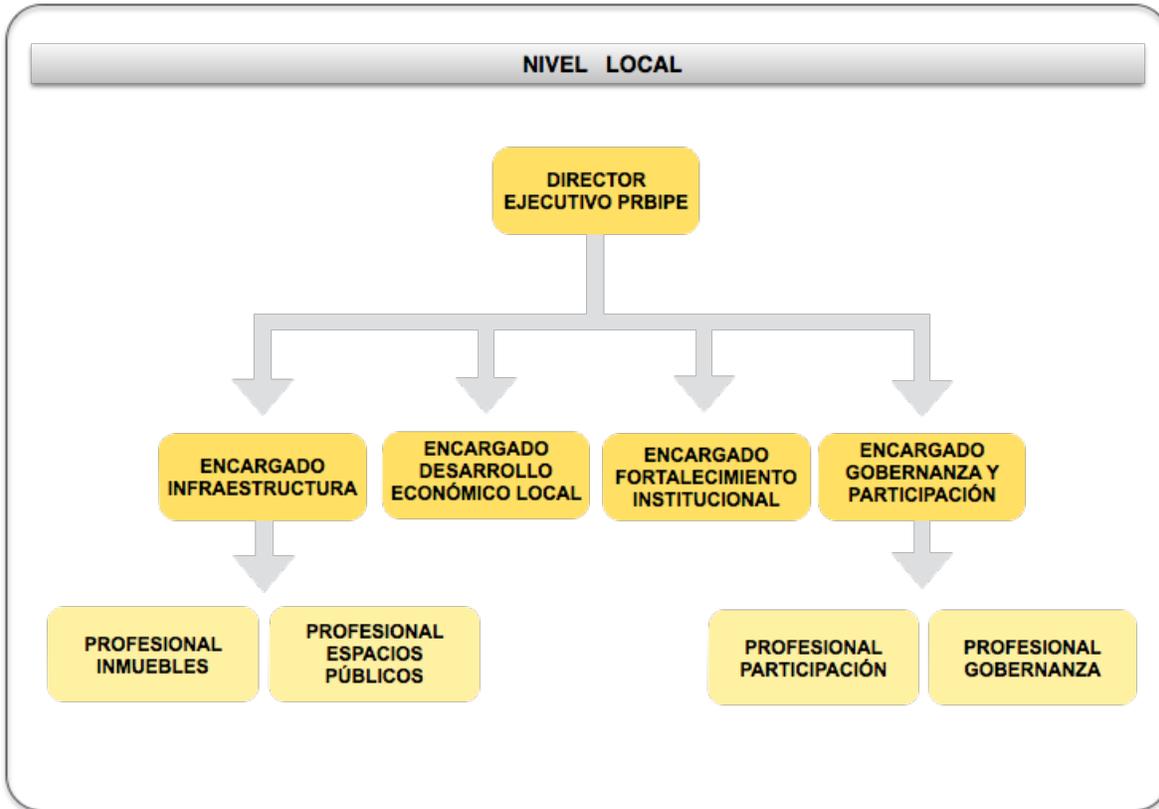
El modelo organizacional propuesto se compone de acuerdo a los siguientes esquema:

Figura 8.3: Modelo de Gestión PRBIPE, I. Municipalidad de Santiago



Fuente: Elaboración propia en base a Plan Maestro Matta Madrid, I. Municipalidad de Santiago (2015).

Figura 8.4: Organigrama equipo I. Municipalidad de Santiago



Fuente: Elaboración propia en base a Plan Maestro Matta Madrid, I. Municipalidad de Santiago (2015).

En el esquema anterior se puede apreciar un modelo donde el rol de la SECPLA es preponderante tanto en las relaciones con los otros organismos del municipio como con otras instituciones. De acuerdo a las entrevistas, Luis Valdivieso señala que *“ha sido complejo lograr la coordinación dentro del municipio, especialmente a lo que refiere al funcionamiento estructurado e interno de los diferentes departamentos, pero que se ha logrado una flexibilidad y apertura en pos del funcionamiento del programa, obteniendo el apoyo constante de los diferentes departamentos y Subdirecciones”* como la Subdirección de Proyectos, Subdirección de Patrimonio, Subdirección de Vivienda, Subdirección de Desarrollo Económico Local, Dirección de Desarrollo Comunitario, Dirección de Obras, entre otras.

En lo que se refiere a las relaciones interinstitucionales, si bien el municipio ha logrado grandes avances en cuanto a la coordinación y apoyo de otras instituciones, en especial el MINVU, el modelo jerárquico y vertical del PRBIPE, muchas veces dificulta los avances e implementación de los Planes propuestos (Cuadros, 2016; Pujol, 2016). En este sentido la responsabilidad administrativa y técnica que tiene la SUBDERE por sobre el programa (toma de decisiones y aprobación de iniciativas y propuestas) no es del todo funcional si no se cuenta con la expertez, flexibilidad e involucramiento que necesita un programa como éste y por sobretodo en su calidad de piloto. Señal de esto es que actualmente, a excepción de la misma SUBDERE y el MINVU, no se han identificado instrumentos con los que los otros ministerios aportarán al programa ni

tampoco se han generado mayores relaciones de sinergia ni cooperación interministerial. (Cuadros, 2016; Pujol, 2016; Valdivieso, 2016).

Por otro lado, a nivel local, se puede apreciar cómo el municipio plantea una directa relación con el barrio lo que de acuerdo a la experiencia internacional es muy positivo a la hora de implementar este tipo de programas. Si bien a la fecha, no está clara la modalidad de implementación de la oficina en el barrio, se plantea la relación con el territorio y el trabajo en terreno, factores positivos e indispensables para el éxito del programa.

En cuanto a la conformación del equipo municipal, tal como se aprecia en el cuadro anterior (Figura 9.4) éste se subdivide en responsables por componentes y profesionales de apoyo para cada uno de ellos conformando un equipo de 9 profesionales, que cumplen roles tanto administrativos como técnicos y en terreno.

8.2.2.2 Definición de roles y papeles

Se puede apreciar un importante rol del municipio en la ejecución del programa teniendo un rol decisor en cuanto a las diferencias que se pueden hacer desde el punto de vista de la gestión en el territorio. Es el municipio quien en su modelo incorpora la colaboración público privado, genera asociatividad y modelos de colaboración con otros ministerios llegando incluso a diseñar nuevas herramientas en conjunto con el MINVU.

En cuanto al fortalecimiento institucional el programa logra cumplir el objetivo conformando un equipo de profesionales competentes y con experiencia en las temáticas del programa y la gestión urbana, asumiendo grandes responsabilidades y prácticamente total autonomía en el manejo del programa y la toma de decisiones. Tal como indica Luis Valdivieso, dentro de los puntos más interesantes del programa está *“Introducir la gestión dentro de la institución donde siempre se está acostumbrado a introducir normativa y castigar, y no al desarrollo y al implementar estos proyectos entendemos los defectos de la institucionalidad y a comprender los defectos que tiene la ciudad. Cuando uno actúa solo teóricamente o normativamente o sólo a través de consultorías, tiene una visión parcial, aquí se tiene una visión bastante completa, yo diría que el programa teóricamente a lo que va a apostar es a introducir dentro del municipio una gestión interna que nos permita entender mejor la ciudad”*.

Por otro lado, en lo que respecta a los actores sociales y privados, éstos también se hacen parte del modelo por medio de las CTP, avanzando hacia un modelo en red y donde se empodera a los actores locales sobre las inversiones y acciones a desarrollar en el territorio, avanzando hacia un modelo sustentable con una comunidad empoderada y que implementará acciones que perdurarán en el tiempo. (Figura 9.5)

Si bien en este caso se trata de un municipio con capacidades técnicas y empoderado en la toma de decisiones, el rol fiscalizador y el poder sobre el financiamiento y la toma final de decisiones que tiene la SUBDERE es un punto a considerar en el modelo. La principal problemática de esto es que son ellos quienes deciden las acciones a financiar e implementar y los criterios sobre los cuales toman estas decisiones la factibilidad y agilidad en la implementación de los proyectos, lo que puede generar un sesgo principalmente político a la hora de aprobar o no un proyecto generando un desequilibrio y falencias en el funcionamiento integral del PIRB.



8.2.2.3 Participación Ciudadana

Para el municipio, la participación ciudadana ha sido primordial en el proceso de desarrollo del programa, y en general de la implementación de sus políticas públicas. Para esto han desarrollado una serie de iniciativas tales como: el desarrollo de un Workshop Patrimonial; diálogos ciudadanos; y un Cabildo Comunal sobre Patrimonio realizado el año 2014. Todas iniciativas que han marcado el desarrollo del programa buscando asentar la cohesión social en los residentes del barrio y promover la gobernanza comunal.

Es así como el modelo propuesto busca fortalecer los procesos de cohesión social y generar identidad de barrio mediante un proceso de participación consolidada en cada uno de los componentes y etapas del programa, antes, durante y después de realizar las intervenciones y/o proyectos.

De esta forma *“la participación será entendida como la actividad de la sociedad tendiente a incidir en las políticas públicas que serán implementadas en su entorno y que se regirán por los mecanismos mínimos que instaura la Ley 20.500 de participación ciudadana: Cuenta Pública Participativa, Consejo de la Sociedad Civil, Consulta Ciudadana y Entrega de Información Relevante.”* (I. Municipalidad de Santiago, 2015 pág.: 64) . Buscando dar sostenibilidad desde la ciudadanía a cada una de las obras y decisiones relacionadas con la construcción urbana, modelando una gestión participativa transversal a todos los componentes del programa.

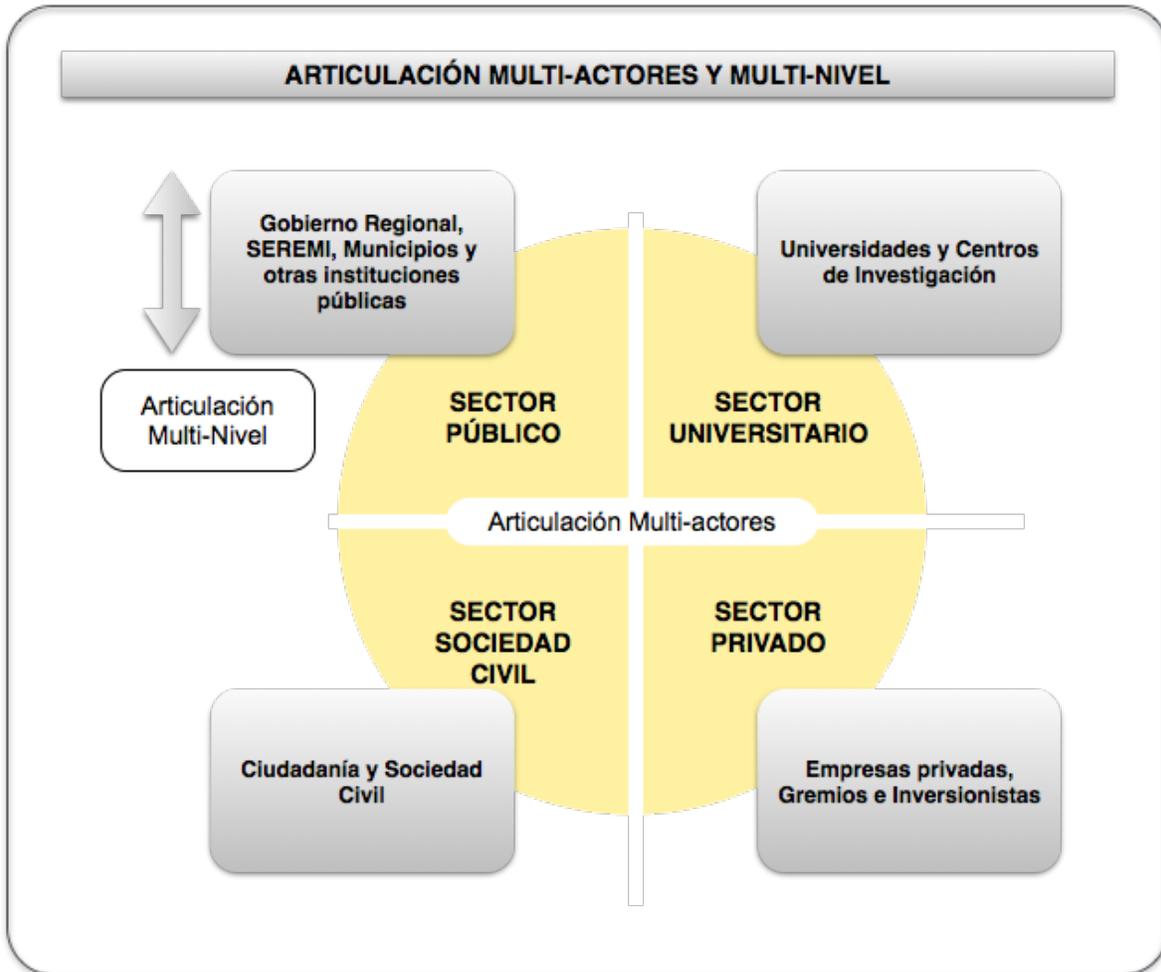
Es así como se busca potenciar y fortalecer el proceso participativo de los demás componentes, a través de un nuevo modelo de participación por polígono que cuenta con una comisión territorial multi-actores.

El modelo general de participación contempla las siguientes acciones estratégicas:

- Gobernanza y Participación: instalación de la oficina de gestión barrial en los territorios intervenidos, la creación de una mesa territorial multi-actores y la implementación de procesos de diseño participativo.
- Cohesión social: talleres comunitarios de vinculación e instalación en los territorios y Fondos de iniciativa comunitaria.
- Comunicaciones: apoyo a la difusión del programa en cada polígono a través de diversas herramientas.

El modelo considera cinco niveles de participación: informar- consultar- involucrar- colaborar – apoderar. Para ello se conformará una Comisión Territorial del Polígono (CTP), definida desde un enfoque multi- actores del desarrollo local. Por tanto participarán en ella el gobierno central y local, la sociedad civil, comerciantes y actores del mundo académico, y en conjunto realizarán una visión colectiva del barrio y potenciarán la identidad barrial cultural.

Figura 8.5: Modelo de Gobernanza, Participación y Cohesión Social PRBIPE Santiago.



Fuente: Elaboración propia en base a Plan Maestro Matta Madrid, I. Municipalidad de Santiago (2015).

Además, para implementar los fondos que describe el Modelo de Gestión general del programa para este componente, el municipio diseña un modelo donde la participación incrementa linealmente en el tiempo y en donde los fondos asignados van relevando importancia en su proceso.

Se puede apreciar, que pese a que el modelo diseñado por SUBDERE no considera una participación multi-actores y multi-nivel, sí permite que esto suceda a nivel local, siendo en este caso un eje estructural del modelo, donde se considera, tal como recomienda la experiencia internacional, no sólo un elemento indispensable y permanente durante todo el proceso, considerando la sostenibilidad del proyecto, sino que también la interacción multi-actores incorporando en la misma mesa a todos quienes interactúan en el territorio desde el gobierno central hasta la comunidad y actores locales.

8.2.2.4 Identificación de zonas y criterios de elegibilidad

Para la identificación de las zonas se utilizan los criterios definidos por el PRBIPE, sin embargo la IMS realiza una serie de distinciones y utiliza una metodología diseñada en específico para el caso de la comuna y que describiremos a continuación.

a. Unidades de Intervención Territorial (UIT)

En primer lugar, dada la complejidad del territorio, y su heterogeneidad, el Municipio, previo al desarrollo del PRBIPE, realiza un análisis territorial con la finalidad de identificar unidades que cumplan con ciertos criterios de homogeneidad, es decir que presenten semejanzas desde lo social, cultural o demográfico, o patrones de edificaciones y vialidad, para de esta forma focalizar intervenciones de acuerdo a la realidad de cada sector.

A partir de lo anterior, se definen 26 Unidades de Intervención y se sientan las bases para la micro-planificación seccional. (Figura 8.6)

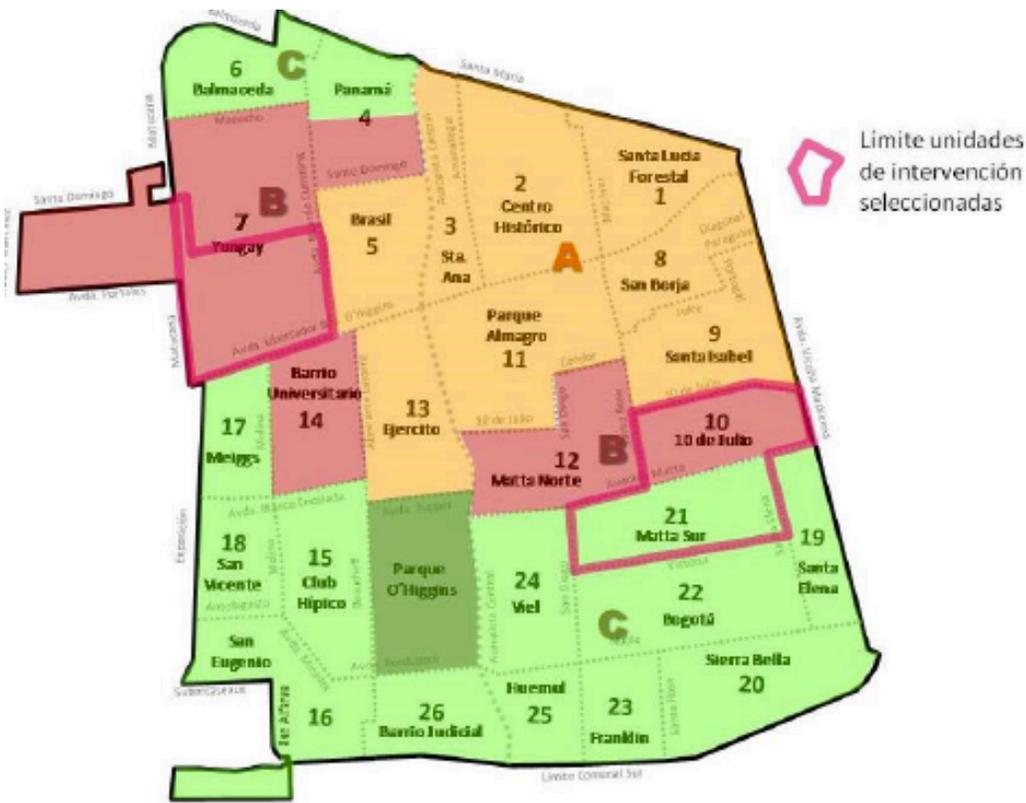
Para efectos del programa, se priorizaron unidades que estuvieran dentro del denominado sector B, definida como el área de fricción o transición entre el centro de la comuna y la periferia, dado que según el diagnóstico estos barrios corresponden a zonas con deterioro reversible. Además se buscó agregar una zona con características del sector C, donde se realizaran intervenciones tendientes a preservar la identidad barrial.

Los criterios utilizados para la selección de los barrios son los siguientes:

- Presencia de mixidad social
- Presencia de un eje principal que permita desarrollar proyectos detonantes.
- Presencia de áreas comerciales y/o productivas características e identitarias.
- Obsolescencia urbana notoria en el espacio público y privado.

De esta forma se seleccionan los dos barrio en donde se implementa el programa, señaladas con borde rojo en el esquema 8.6. Sin embargo dada la amplia superficie de la unidad 7 (Barrio Yungay), el polígono se acotó seleccionando la zona sur por presentar mayores signos de deterioro y haber sido menos intervenida.

Figura 8.6: Unidades de Intervención PRBIPE Santiago.



SECTOR A	SECTOR B	SECTOR A
INTERVENCIÓN EN EL TERRITORIO (Rol Metropolitano)	INTERVENCIÓN INTEGRAL (Revertir Deterioro)	INTERVENCIÓN EN PERSONAS (Equidad Social)
<ul style="list-style-type: none"> - Optimizar la calidad de los Servicios Metropolitanos - Conservación del patrimonio urbano y arquitectónico. - Revitalización de circuitos turísticos y culturales. - Integrar nuevos residentes del reemplamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusión social de inmigrantes - Rehabilitación prioritaria de cité y pasajes socialmente vulnerables. - Recualificación temporal de sitios eriazos. - Mejoramiento de espacios públicos. - Diferenciar estrategias para sectores B1 y B2 	<ul style="list-style-type: none"> - Preservar la identidad barrial. - Elevar la calidad de vida urbano ambiental - Potenciar las organizaciones sociales y comunitarias. - Compatibilizar usos de suelo residenciales y productivos. - Fortalecimiento de barrios tranquilos. - Desconcentrar los servicios municipales. - Rehabilitación Habitacional.

Fuente: Plan Maestro Matta Madrid, I. Municipalidad de Santiago (2015).



c. Área de Influencia:

Se definen las áreas de influencia como el territorio que será directa o indirectamente influido por las intervenciones del PRBIPE, por lo cual se constituye como un espacio delimitado por umbrales de influencia del programa.

Para el caso del Barrio Matta Madrid, ésta se compone por la UIT 10 y 21, cubriendo una superficie de alrededor de 155 hectáreas.

d. Área General

Esta área corresponde al sector que esta sujeto a recibir intervenciones e inversiones del programa, se encuentra dentro del área de influencia pero corresponde a un área menor para concentrar el impacto del programa.

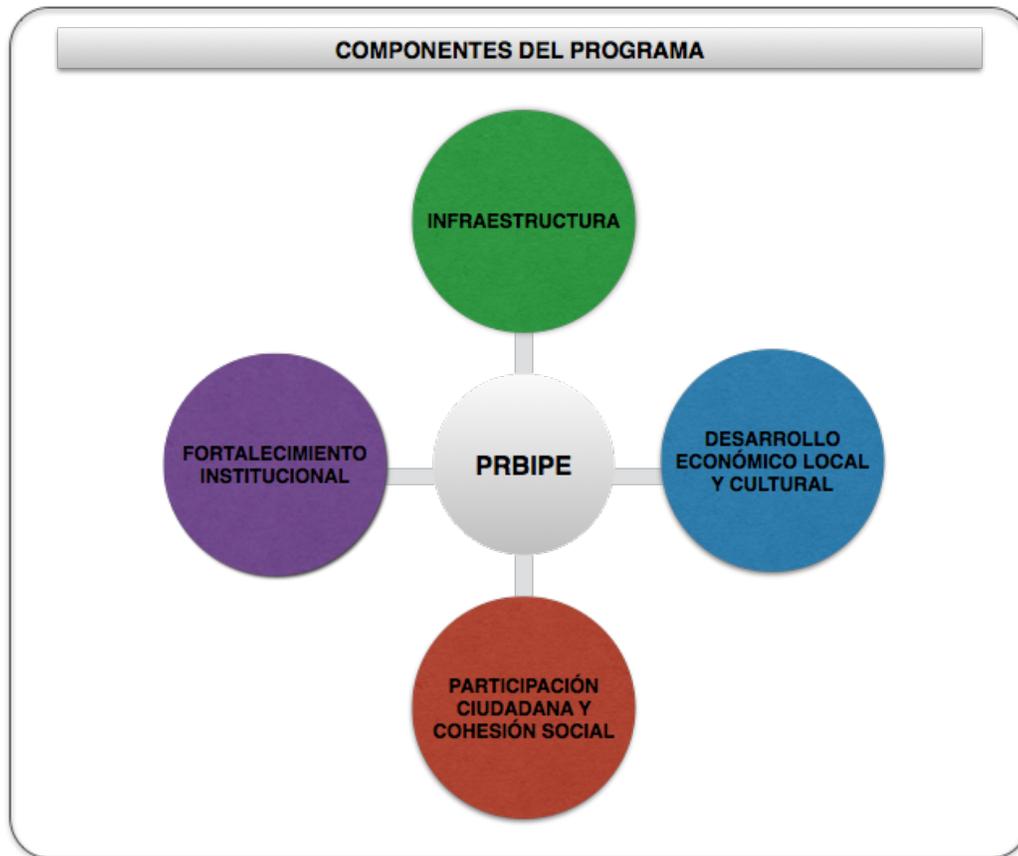
Para el caso del Barrio Matta Madrid, corresponde a una superficie de 50 hectáreas compuestas por 38 manzanas más otras 24 manzanas incompletas en sus bordes con la finalidad de darle integralidad al espacio público de las calles que la limitan. En su interior existen 957 predios y alrededor de 1.100 viviendas.

e. Área Prioritaria

Finalmente, el área prioritaria corresponde a una sub área del área general, en donde se concentrarán las actuaciones del espacio público y donde mayoritariamente se desarrollarán las demás actuaciones.

Para el caso del Barrio Matta Madrid, se trata de una superficie de 19 hectáreas.

Figura 8.8: Esquema de Componentes



Fuente: Plan Maestro Matta Madrid, I. Municipalidad de Santiago (2015).

El plan, buscará fomentar las sinergias entre los diferentes componentes y las diferentes intervenciones, para de esta manera buscar su integralidad y complemento entre las intervenciones. Lo anterior se generará a partir de las siguientes acciones:

- **Sincronizar el PIRB con otras iniciativas en el área prioritaria:** Se realizará un levantamiento de las iniciativas y proyectos municipales e intersectoriales que afectan el área prioritaria de intervención y su entorno, de tal forma de incorporarlas en el PIRB y coordinar las intervenciones tanto temporal y como espacialmente.
- **Sincronizar acciones sinérgicas entre los componentes dentro del área prioritaria:** Se busca realizar operaciones complementarias de forma simultanea en relación con los principales componentes, acompañando por un proceso coordinado de participación ciudadana y cohesión social. Por otro lado, se buscará concentrar las inversiones en determinados puntos gatillando procesos de regeneración barrial y residencial. Por ejemplo buscando complementar las inversiones en espacios públicos con la regularización, consolidación y mejoramiento de las actividades económicas existentes y su relación con el

entorno. Abordando así intervenciones en espacio público, inmuebles, fachadas y de fomento a la actividad comercial.

Para lo anterior, se utilizarán los siguientes criterios: trabajar con vecinos en la selección y diseño de obras de espacio público nominadas “obras vecinales”; de acuerdo a la factibilidad se priorizarán la adquisición de terrenos y/o inmuebles; de acuerdo a lo anterior se localizarán las actividades económicas a regularizar, revitalizar y/o instalar en el barrio; y por último se realizará la ejecución de espacio públicos para evitar el alza en los precios del suelo.

De esta forma, se puede apreciar que el Modelo proyectado no sólo contempla las sinergias entre los componentes del programa sino que también con su entorno y cuidando el alza en los valores del suelo. Además contempla el acompañamiento y participación en el diseño y priorización de las obras por parte de la comunidad local.

En cuanto a las fases del proyecto, el modelo propuesto contempla una ejecución del programa en aproximadamente 5 años y a partir de 5 etapas: Instalación local, Elaboración del Plan, Contractualización, Ejecución del PIRB y Sostenibilidad. Cada una de las fases tiene una duración de un año y programación definida, encontrándose a la fecha implementando la fase 2 del programa.

Tabla 8.3: Fases PRBIPE I. Municipalidad de Santiago

Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
ETAPA 1	ETAPA 2	ETAPA 3	ETAPA 4	ETAPA 5
Instalación Local	Elaboración del Plan	Contractualización	Ejecución PIRB	Sostenibilidad del Programa
Elaboración TDR PIRB <ul style="list-style-type: none"> ➤ Participación Ciudadana ➤ Mapa de Actores ➤ Diagnóstico Barrial ➤ Cartera Priorizada de proyectos ➤ Mesa Multi-actores 	Contenido PIRB <ul style="list-style-type: none"> ➤ Elaboración PIRB ➤ Definición de Polígonos ➤ Levantamiento de Proyectos ➤ Catastro Inmuebles <ul style="list-style-type: none"> ➤ Evaluación Componentes ➤ Viabilidad Técnica y Financiera de Proyectos <ul style="list-style-type: none"> ➤ Pre factibilidad ➤ Borrador PIRB ➤ Validación Ciudadana 	Convenios PIRB <ul style="list-style-type: none"> ➤ Contrato Ciudad ➤ Incorporación a IPT 	Ejecución de Obras <ul style="list-style-type: none"> ➤ Contratación de obras ➤ Participación Ciudadana 	

Fuente: Elaboración propia en base a información IMS.



Es importante relevar también, que cada uno de los componentes del programa presenta un modelo de gestión propio, donde se consideran tanto las relaciones inter institucionales, y las herramientas a utilizar para cada una de las actuaciones propuestas.

Vale relevar el esfuerzo que realiza el Componente de Infraestructura donde los principales focos de inversión son:

- Rehabilitar Inmuebles y viviendas: adquirir terrenos y edificios degradados, en regular o buen estado, para la generación de vivienda de interés social, como también la asignación de subsidios para vivienda, mejoramiento de vivienda y entorno o arriendo.
- Recuperar espacios públicos y equipamientos: recuperación de entornos urbanos, vías, espacios públicos, entre otros.

Para esto ha sido indispensable incorporar al modelo no sólo la cooperación intersectorial, en donde a través de un importante trabajo con el MINVU han logrado la implementación de un Programa de Subsidios de Arriendo, sino que también se ha tenido que desarrollar una importante labor con el sector privado, tanto para la compra de inmuebles como para el desarrollo de proyectos. En este sentido, los tres actores entrevistados relevan las relaciones con éste ministerio y los acuerdos a los que se han llegado:

- *“En el MINVU, nos hemos encontrado con muy buena disposición, a pesar que ellos reconocen que los instrumentos que tienen hoy día no sirven para rehabilitación patrimonial pero están dispuestos a ayudar, a colaborar y a forzar el sistema para que esto ocurra”* (Luis Valdivieso, 2016)
- *“... Entonces, eso ha ido generando condiciones de políticas administrativas de subsidio de vivienda, como una opción que valida la alternativa del arriendo. Ahora bien, los instrumentos que actualmente tiene el Ministerio de Vivienda para el arriendo, si bien son un buen principio, no son bajo ningún punto de vista los instrumentos sofisticados que se requieren para una política a largo plazo en materias de arriendo, sin embargo han estado dispuestos a flexibilizarlo”* (Genaro Cuadros, 2016)
- *“Con ellos (MINVU) hemos tenido muy buena llegada, al punto de que hemos llegado a un acuerdo en donde nos financiarán una cierta cantidad de subsidios de arriendo, de mejoramiento en stock de viviendas existentes entre otras, incluso de construcción o cofinanciamiento de viviendas dentro de edificios que nosotros adquirimos para arriendo”* (Jaime Pujol, 2016)

De esta forma, el Modelo de este componente contempla además de las acciones a desarrollar, la metodología, los instrumentos a utilizar y las acciones con otros actores para su materialización, abarcando las diferentes aristas y problemáticas que se pudiesen presentar, como también los instrumentos faltantes o excepcionalidades necesarias para la exitosa implementación.

Dentro del modelo del componente, se desarrolla la línea de “Gestión público-privada para realizar desarrollo de actividades económicas y viviendas”, mediante la cual se diagnostica que si bien muchos propietarios no quieren vender, éstos sí están dispuestos a colaborar, incluso mediante asociaciones con la municipalidad para realizar operaciones conjuntas. En particular algunos empresarios inmobiliarios del sector indican que una problemática que desincentiva el desarrollo de operaciones son el tiempo que demoran los tramite administrativos municipales, señalando que



al asociarse con el municipio resulta atractivo ya que le dan garantías a la operación o al menos se comparten los riesgos. *“Me ha sorprendido el hambre que tienen los privados de que la municipalidad de acerque a ellos a conversar y conocer sus demandas y las necesidades que ellos tienen con respecto a la institución municipal, yo creo que eso es tremendamente valioso... si la relación público privada es manejada puede ser tremendamente exitosa, y económicamente mucho mas factible que el programa mismo”.* (Luis Valdivieso, 2016)

Es así como el modelo considera prácticamente todas las aristas identificadas en el análisis internacional para que un proyecto sea exitoso, como la planificación a largo plazo, el desarrollo económico local y por sobre todo la participación de todos los actores lo que le da sustento a la sostenibilidad del proyecto en el tiempo. Siendo innovador en cuanto a los modelos de asociatividad público- privado y la elaboración de nuevos instrumentos de financiamiento.

8.2.3 Evaluación Final

A partir del análisis realizado, se puede concluir que si bien el modelo general del programa presenta falencias tanto en su estructura administrativa como en la falta de profundidad en ciertos ámbitos. A nivel local y en específico la IMS, han sabido diseñar un Modelo de Gestión y Plan Maestro que cumple con las recomendaciones internacionales en la mayoría de sus dimensiones, considerando formulas de colaboración público- privadas y el acompañamiento y participación de la ciudadanía en los diferentes momentos y niveles del proceso.

A continuación se desarrollarán con mayor detalle los puntos a evaluar.

Tabla 8.4: Evaluación Modelo de Gestión General PRBIPE.

CRITERIOS DE EVALUACIÓN			PRBIPE			
	CRITERIOS	SUB-CRITERIOS	PROPUESTA	EVALUACIÓN	CUMPLE	
ACTORES	Identificación y caracterización de los actores	Modelo Institucional a nivel nacional	SUBDERE, UEP y DEN	Modelo Jerárquico con poder en la toma de decisiones administrativas y técnicas	NO	
		Modelo Institucional a nivel local	SECPLA, UCPM	Ejecución Técnica del programa supervisada por el nivel central.	NO	
		Participación de la comunidad y tercer sector.	CPC	Si bien a nivel nacional se define la figura de los CPC, en este caso ésta se representa por la CTP (Comisión Territorial del Polígono) la cual se conforma tanto por actores públicos como privados a nivel nacional y local.	SI	
	Definición de los roles y papeles de los actores durante el proceso	Rol nivel nacional de gobierno	Ejecutor	Diseño del programa, ejecución presupuestaria, apoyo y supervisión de sub-ejecutores, aprobación de PIRB y proyectos, decisión sobre que proyectos financiar.	NO	
		Rol nivel local de gobierno	Sub- Ejecutor	Diseño e implementación de los PIRB.	NO	
		Otros actores involucrados	CNCA- Ministerio de Desarrollo Social y otros ministerios.	Apoyo intersectorial, el programa ha logrado generar sinergias y acciones colaborativas con las diferentes instituciones.	SI	
	Participación Ciudadana	Modelo de participación ciudadana (actores e instituciones)	Sector Público Multinivel, Sociedad Civil, Academia y Sector Privado	El municipio define un modelo de gestión apropiado multinivel y multiactores.	SI	
		Nivel de incidencia en la toma de decisiones	Informativo, consultivo, colaborativo y vinculante	Participación en todos los niveles y momentos del proyecto, empoderando a la comunidad y apropiándola del programa.	SI	
	ACTUACIONES	Identificación de zonas y criterios de elegibilidad	Criterios y modelo para la identificación de comunas beneficiadas	Barrios Patrimoniales o Emblemáticos, capacidades administrativas locales, que presenten deterioro, prioritarios para el desarrollo	Se presenta un modelo en base a criterios definidos para la selección de comunas.	SI

		local.		
	Criterios y modelo para la identificación del área a intervenir y su relación con el entorno.	Unidades de Intervención Territorial, Área de Influencia, Área General, Área Prioritaria	El programa presenta criterios específicos definiendo cuatro niveles, polígonos o áreas, relacionándose no solo con su entorno inmediato sino que también considerando intervenciones a nivel comunal y un funcionamiento en red a partir de las UIT.	SI
Ciclo de vida del proyecto	Planificación estratégica o Plan Maestro	PIRB	Existe una herramienta integral, que considera intervenciones sociales, económicas y de infraestructura con un modelo de gestión participativo y colaborativo, presupuestos asignados, líneas de acción y planificación de la implementación.	SI
	Fases del Proyecto	Confeción de bases técnicas y administrativas, elaboración del PIRB, Convenio de Revitalización Barrial, ejecución, y sostenibilidad de los proyectos.	El programa cumple con las fases propuestas en base a la experiencia internacional.	SI
	Modelo de Evaluación y seguimiento	Ejecución presupuestaria SUBDERE.	La experiencia internacional recomienda que esta se haga desde los diferentes actores involucrados para tener una mirada integral y sostenible del tema. En este caso la evaluación se mide desde la ejecución presupuestaria y no necesariamente desde el impacto en el territorio.	NO
	Modelo de Actuación	A nivel local con supervisión y aprobación central.	Modelo de estructura rígida con importante incidencia del nivel central.	NO
Agentes responsables del proyecto	Modelo de Gobernanza	Público.	Modelo centrado en la administración pública con colaboración privada para algunas acciones y una participación ciudadana activa.	SI

Fuente: Elaboración propia

9 Conclusiones y Recomendaciones

Como primeras cuestiones que se han podido constatar con el desarrollo de esta tesis, aun cuando no eran parte central de la misma, es que el deterioro de los centros urbanos en Chile es un problema latente identificado por los distintos órganos del estado, institucionalidad y por la recientemente publicada PNDU. Tanto la OECD, como el BID y diferentes estudios que definen a Chile como uno de los países más desiguales de Latinoamérica, señalan que en gran medida es a partir de la planificación territorial donde se pueden disminuir estos efectos, y en este sentido, la PNDU pone el foco en la construcción de ciudades más sustentables, *"abordando de manera integral los aspectos que rigen la conformación de nuestras ciudades, buscando que su desarrollo sea socialmente integrado, ambientalmente equilibrado y económicamente competitivo"*²⁵. La experiencia demuestra que para lograr lo anterior es necesario desarrollar políticas de revitalización urbana.

Asimismo se hace manifiesto que Chile, no sólo tiene poca experiencia en políticas en ésta índole, sino que también que las pocas iniciativas de revitalización de centros urbanos que se han implementado han tenido una mala evaluación en sus resultados, identificándose como principales problemáticas en sus modelos: la dificultad en la coordinación interinstitucional, el poco manejo en la toma de decisiones en los niveles locales, falta de capacidades y expertiz en el tema, una mala planificación estratégica y una participación ciudadana más bien informativa y poco vinculante en la toma de decisiones.

A nivel internacional, existe una amplia experiencia y análisis sobre éstas que identifican ciertos criterios relevantes e indispensables a la hora de implementar políticas en éste ámbito, siendo los más relevantes: la participación ciudadana y cohesión social, en donde los residentes y actores locales desempeñen un papel activo durante las diferentes etapas del proyecto; la cooperación público privada y la definición de roles, responsabilidades y beneficios de ambas partes; la cooperación institucional y la presencia de un liderazgo tanto a nivel local como central; y finalmente actuaciones integrales y una planificación estratégica de defina desde un comienzo los roles, objetivos, modelos de actuación, presupuestos y seguimientos para de esta forma lograr actuaciones exitosas e integrales.

Actualmente en Chile, la política que se implementa en este ámbito es el PRBIPE, programa piloto, del cual hemos analizado su modelo de gestión a nivel nacional y local, reconociendo tanto sus aspectos positivos como aquellos sobre los cuales es necesario avanzar para implementar una política de revitalización de centros urbanos en el país.

Es así como a continuación, señalaremos las conclusiones y ciertas recomendaciones para el mejoramiento del PRBIPE, a partir de la experiencia internacional y de los diferentes criterios utilizados para el análisis:

Desde el punto de vista de los actores involucrados:

El programa define un modelo jerárquico lo cual, de acuerdo a la experiencia internacional y la de los actores entrevistados, genera problemas en: la toma de decisiones a nivel local, en la relación con otras instituciones y finalmente en la responsabilidad sobre las inversiones a implementar, siendo finalmente el nivel central, y en este caso la SUBDERE los responsables de definir en cuales actuaciones invertir, bajo criterios que tal como señala el Reglamento Operativo del

²⁵ Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. (2014). *Hacia una nueva Política Urbana para Chile: Política Nacional de Desarrollo Urbano, Ciudades Sustentables y Calidad de Vida*. Santiago de Chile. Pág. 15

Programa, dependerán principalmente de la factibilidad de los proyectos, la prioridad política y la agilidad con que se pueda realizar la operación, más que de la priorización que se le de en los PIRB y los acuerdos a los que se lleguen con la comunidad.

A nivel local, el desequilibrio entre las capacidades de los distintos municipios no asegura una correcta gestión e implementación del programa. En el caso de Santiago, la capacidad profesional y de gestión de los actores institucionales locales ha permitido el diseño de un modelo integral y multi-actores que asegura la correcta implementación y funcionamiento del programa, lo cual como hemos visto en el Estado del Arte de esta investigación, bajo la experiencia del Plan de Repoblamiento de Santiago, históricamente la IMS ha sido un municipio con gran capacidad de gestión y tal como indica Genaro Cuadros en su entrevista, de donde han nacido las políticas más relevantes en términos de revitalización de centros urbanos.

Desde el punto de vista de la participación de actores sociales, el modelo implementado por el municipio de Santiago funciona, al ser un modelo multi actores y multinivel presente en todas las fases del programa. Sin embargo a nivel nacional se debiese incorporar este modelo al diseño del programa ya que solamente se solicita una participación de la comunidad local y que sea consultiva e informativa, lo cual es insuficiente ya que la experiencia internacional demuestra que para asegurar la sostenibilidad y permanencia del programa es indispensable empoderar a los actores locales que finalmente son los únicos que perduran en el territorio, y más aún considerando que el PRBIPE se enfrenta a próximas elecciones municipales (diciembre 2016) y a fines del 2017 presidenciales.

Desde el punto de vista de las actuaciones

En cuanto a los criterios de selección de las comunas a beneficiar, éstos están definidos, sin embargo no existe información a nivel nacional sobre el número de potenciales barrios a intervenir, problemáticas a enfrentar ni una integración de éstas problemáticas a los instrumentos de planificación territorial. Los actores entrevistados, identifican como una problemática a nivel país la falta de interés y focalización en enfrentar la desigualdad social desde el punto de vista urbano, siendo una gran problemática que no se incorporen en los IPT y dentro de la planificación general de la ciudad las zonas de regeneración urbana. De acuerdo a los actores entrevistados y la experiencia internacional, estos debiese incorporarse en los PROT (Planes Regionales de Ordenamiento Territorial) de manera que desde la planificación general de la ciudad se incorporen estas problemáticas y los programas como el PRBIPE sean herramientas para dar solución a un diagnóstico y problemáticas previamente identificadas. Actualmente primero nacen las herramientas y posteriormente se identifica donde se pueden implementar.

En cuanto al área a intervenir, en el modelo general del programa no se consideran parámetros de selección. Sin embargo el modelo implementado por Santiago, considera dos niveles de intervención y una tercera área de influencia que genera una zona de amortiguamiento y relación del polígono con su entorno, lo que permite generar sinergias con el resto de la ciudad y las inversiones proyectadas desde las otras instituciones. En este sentido, se recomienda incorporar estos parámetros al programa a nivel nacional ya que son criterios que la experiencia internacional recomienda y que otorgarían cierta homogeneidad en los criterios generales del programa a nivel nacional.

En cuanto a la planificación estratégica del programa, éste cumple con los criterios internacionales con respecto a la elaboración de un plan estratégico y la definición de modelo de seguimiento y evaluación.

Con respecto a lo anterior, el PIRB, constituye un instrumento integral, que abarca los componentes de infraestructura, económicos y sociales dando flexibilidad a cada gobierno local para poner acento en las áreas más relevantes de acuerdo a un diagnóstico serio e integral del área a intervenir. En el diseño del Plan se consideran tanto a nivel nacional como local las intervenciones físicas y sociales, como también aspectos institucionales, estrategias de intervención, cronograma de ejecución, costos estimados, mecanismos de ejecución, gobernabilidad, aspectos ambientales y sociales, e indicadores de resultados, lo que lo hace una herramienta consistente y relevante que cumple con los parámetros internacionales.

En cuanto a la asociatividad público- privada, el modelo general del programa no lo contempla. A nivel local estas sinergias se desarrollan pero quedan a criterio y capacidad de gestión del municipio. Se recomienda incorporar criterios generales a nivel nacional y realizar capacitaciones a nivel local para fomentar estas relaciones. Por otro lado, los actores entrevistados, y en específico Jaime Pujol, identifican como una problemática a nivel nacional que la planificación urbana esta en manos del sector público sin generar relaciones y sinergias con el privado, funcionan como entes independientes donde el sector público o bien regula o financia acciones sin forzar relaciones y responsabilidades entre ambos, cuando a nivel internacional éstas son práctica cotidianas involucrando al privado en el desarrollo de la ciudad tanto con responsabilidades como con beneficios.

Se recomienda generar mayores interacciones e involucrar al privado tanto en lo relacionado con inversiones como desde la gestión. En este sentido, Genaro Cuadros, señala que más que apoyar de forma externa a los gobiernos locales en la gestión Chile necesita fortalecer sus institucionalidad desde dentro, y este tipo de programas y responsabilidad modernizan y rejuvenecen las instituciones generando mayor capacidad de gestión y responsabilidad urbana. A partir de lo cual se recomienda incorporar sinergias de cooperación entre ambas partes como lo está haciendo la IMS, y al mismo tiempo fortalecer y responsabilizar a los gobiernos regionales y locales con respecto a éstas temáticas, mejorando la capacidad profesional e institucional.

En cuanto a las relaciones interinstitucionales, se identifica como una falencia que si bien se contempla la participación de distintas instituciones en la DEN, éstas no participan en el diseño del programa ni existe un compromiso a nivel central por promover estas sinergias. Tal como indica Genaro Cuadros en su entrevista, si desde el nivel nacional existiera una señal por promover las relaciones interinstitucionales en el programa esto facilitaría en gran parte la gestión urbana. Sin embargo, desde el nivel local, se reconoce una capacidad de gestión histórica en este ámbito, promoviendo desde el municipio la generación de subsidios (subsidio de renovación urbana) y programas (PRBIPE) lo que está directamente relacionado con la capacidad profesional y la incorporación de estas temáticas en los programas y agendas de gobierno.

Por ende, en cuanto al programa, las sinergias interinstitucionales que se han generado han sido desde el nivel local, estando éste beneficiado por estar en la capital nacional, lo que si no se gestiona desde el nivel nacional perjudica enormemente al resto de las regiones por la condicionante de estar lejos de los gobiernos centrales.

Finalmente en lo que respecta al modelos de seguimiento y actuación del programa, se identifica como un punto crítico que a pesar de la flexibilidad y responsabilidad que se le da al nivel local en el diseño de los PIRB y Modelos de Gestión locales. La decisión en el financiamiento de las obras y la priorización de éstas esta en manos de la SUBERE, lo que puede por un lado perjudicar la integralidad de las actuaciones y por otro generar sesgos políticos en la priorización. Otra debilidad que esto genera en el modelo es que al no considerarse una participación ciudadana vinculante en la toma de decisiones desde el diseño general, si bien el nivel local lo puede considerar, como es el caso de Santiago, nada legitima que los acuerdos a los que se llegue a nivel local se consideren a nivel nacional, lo que puede traer serios problemas a nivel local y conflictos con la ciudadanía.

De acuerdo a lo anterior, y con respecto a la hipótesis de esta investigación se puede concluir que se bien dentro de los factores que inciden en las dificultades para implementar políticas de revitalización urbana en Chile se encuentran la rigidez de la normativa y la falta de coordinación e integralidad de los diferentes órganos del estado, éstos no son los factores de mayor importancia, siendo por ejemplo más relevante la falta de planificación integral y por sobretodo la falta de empoderamiento y fortalecimiento de los gobiernos locales, los cuales deben incidir de mayor forma tanto en la toma de decisiones como en las inversiones que realiza el programa. Por otro lado además de ser importante la coordinación interinstitucional es de gran relevancia la coordinación público-privada y con la comunidad local, todas acciones que son posibles con el modelo institucional pero cambiando la visión de nuestros políticos.

A continuación, a partir de la evaluación por modelo aplicado se realizarán recomendaciones para el mejoramiento general del programa:

Tabla 8.4: Evaluación Modelo de Gestión General PRBIPE.

CRITERIOS DE EVALUACIÓN			EVALUACIÓN		RECOMENDACIONES
	CRITERIOS	SUB-CRITERIOS	NACIONAL	LOCAL	
ACTORES	Identificación y caracterización de los actores	Modelo Institucional a nivel nacional	NO	NO	Se recomienda un funcionamiento en red, en donde si bien el nivel nacional debe tener un rol fiscalizador y de responsabilidad por los avances generales y sobre la ejecución presupuestaria, el nivel local debe tener una injerencia mayor en la toma de decisiones y mayor manejo sobre los presupuestos del programa.
		Modelo Institucional a nivel local	NO	NO	El nivel central debe velar por el cumplimiento de la capacidad técnica que tengan los funcionarios locales a cargo del programa, para de esta forma poder otorgar mayores responsabilidades tanto en la toma de decisiones como en la ejecución presupuestaria del programa. Para equilibrar las diferencias en las capacidades de gestión en los diversos municipios donde se implementa el programa se pudiesen buscar formulas de colaboración público privadas mientras se capacita y fortalecen los municipios para que posteriormente éstos gestionen los programas en igualdad de condiciones.
		Participación de la comunidad y tercer sector.	NO	SI	Esta es una problemática en las políticas a nivel nacional, sin embargo para efectos del programa se recomienda por un lado desde el nivel central ejercer figuras y modelos de colaboración públicos privado e incorporarlos al diseño de la política y por otro lado realizar capacitaciones a nivel local para fomentar el involucramiento de éstos en la

ACTUACIONES					ejecución de los proyectos. Algunas formulas identificadas son los beneficios fiscales, económicos y la agilidad en los permisos administrativos para la operación de inversiones.
	Definición de los roles y papeles de los actores durante el proceso	Rol nivel nacional de gobierno	NO	NO	Rol fiscalizador y facilitador. Fiscalizador sobre los avances y modelos utilizados y facilitador en las relaciones interinstitucionales, presupuestos, procesos administrativos, aprobaciones, etc. De modo que se “facilite” la ejecución de las decisiones tomadas a nivel local.
		Rol nivel local de gobierno	NO	NO	Ejecutor: responsabilidades sobre el diseño de los PIRB, Modelos de Gestión y prioridad de obras a ejecutar, con el constante acompañamiento y participación de la ciudadanía.
		Otros actores involucrados	NO	SI	Tanto a nivel local como nacional se deben incorporar desde un inicio en el programa realizando acuerdos y alianzas de colaboración las cuales deben ser coordinadas desde el nivel central con participación del nivel local, de tal forma que se presenten las mismas oportunidades y herramientas para todas las comunas involucradas.
	Participación Ciudadana	Modelo de participación ciudadana (actores e instituciones)	NO	SI	Se debe mejorar el diseño del componente de participación ciudadana avanzando hacia participación intersectorial como se propone en el modelo de Santiago, en donde se consideren a todos los niveles de actores que inciden en el territorio (comunidad, gobierno local y nacional, academia y comercio).
		Nivel de incidencia en la toma de decisiones	NO	SI	Se debe avanzar hacia un modelo colaborativo donde la participación sea vinculante y durante todas las etapas del proyecto.
	Identificación de zonas y criterios de elegibilidad	Criterios y modelo para la identificación de comunas beneficiadas	NO	SI	Los criterios deben ser definidos a nivel nacional e incorporados en los Instrumentos de Planificación Territorial. Un posible instrumento donde se pudiesen incorporar estas áreas son los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial. Y desde ahí incidir en las diferentes escalas de planificación en el territorio.
		Criterios y modelo para la identificación del área a intervenir y su relación con el entorno.	NO	SI	El modelo aplicado por la IMS cumple con los criterios internacionales, incorporando diferentes escalas de intervención y considerando el funcionamiento en red de la ciudad.
	Ciclo de vida del proyecto	Planificación estratégica o Plan Maestro	SI	SI	El modelo propuesto para los PIRB se considera correcto cumpliendo con los estándares internacionales.
		Fases del Proyecto	SI	SI	El modelo propuesto se considera correcto cumpliendo con los estándares internacionales.
Modelo de Evaluación y seguimiento		NO	NO	Se debe dar mayor relevancia al nivel local e incorporar a los diferentes actores que participan e inciden en la toma de decisiones para tener una mirada integral y sostenible del proyecto. Considerando en la evaluación del proyecto no solo la ejecución presupuestaria sino que también criterios de incidencia e impacto sobre el territorio.	
Modelo de Actuación		NO	NO	Se le debe dar mayor incidencia al nivel local en cuanto a la toma de decisiones y diseño del	



					programa.
	Agentes responsables del proyecto	Modelo de Gobernanza	NO	SI	Otorgar mayor incidencia al sector privado y comunidad local incorporándolos en un modelo en red y participativo.

Fuente: Elaboración propia

La evaluación realizada a este programa ha sido en circunstancias en que se encuentra en su segundo año de implementación y tiene una calidad de proyecto piloto, por lo que probablemente la pertinencia de estas recomendaciones se podrán ir comprobando a medida que el programa avance. Por otro lado, la realidad geográfica del país obliga a considerar cierta flexibilidad a la hora de realizar políticas ya que tanto la realidad urbana como social es muy variada a lo largo del país siendo imposible aplicar el mismo modelo a nivel nacional.

Finalmente, cabe reconocer que si bien es el PRBIPE presenta ciertas falencias, es un programa innovador para la política urbana nacional y es un gran avance en cuanto a iniciativas de intervención en ésta área y se espera que prospere como política pública para avanzar hacia ciudades equitativas y con igualdad de oportunidades y calidad de vida.

10 Bibliografía

Libros y Estudios

- Barrera, D; Vial, G (2014) *“Asesoría para el levantamiento y análisis de herramientas de inversión pública en inmuebles y espacios públicos, públicos y privados. CNCA”*.
- BID (2015) *“Perfil de proyecto, Programa de Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática CH-L1084”*.
- BID (2015) *“Reglamento Operativo del Programa, Programa de Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática CH-L1084”*.
- Couch C; Fraser C; Percy S (2003) *“Urban Regeneration in Europe”*.
- Colantonio, A; Dixon, T (2011) *“Urban Regeneration & Social Sustainability”*
- Comisión de las Comunidades Europeas. (1990). *El libro verde sobre el medio ambiente urbano*. Bruselas, Bélgica.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. (2014). *Hacia una nueva Política Urbana para Chile: Política Nacional de Desarrollo Urbano, Ciudades Sustentables y Calidad de Vida*. Santiago de Chile, Santiago de Chile, Chile: Full Service.
- Ministerio del Interior mediante la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). (2009) *“Informe Final de Evaluación Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso (PRDUV)”*. Santiago, Chile.
- Mourello, A; di Nanni, R (2011) *“Modelos de Gestión de la Regeneración urbana”*
- Municipalidad de Santiago. (2014). *Plan de Desarrollo Comunal Comuna de Santiago 2014- 2020*. I. Municipalidad de Santiago, Santiago de Chile.
- Municipalidad de Santiago (2015). *“Plan Maestro Matta Oriente”*
- Municipalidad de Santiago (2015). *“Plan Maestro Portales Matucana”*
- OECD . (2013). *OECD Urban Policy Reviews Chile 2013*. Paris.
- Pablo Trivelli (2011). *“City Development Experiences in the Preservation of ten World Heritage Sites”* . Washington.
- Porter, L; Shaw, K (2009) *“Whose Urban Renaissance? An international comparison of urban regeneration strategies”*
- Rojas, E. (2004). *Volver al Centro, Recuperación de Áreas Urbanas Centrales*. New York.
- Velázquez, I; Verdaguer, C (2011). *Regeneración urbana integral. Tres experiencias europeas innovadoras: Île de Nantes, Coin Street y Barrio de la Mina*.

Artículos

- Carrasco, G. (1997). *Despoblamiento, deterioro, cambio de rol. Comuna de Santiago 1930-1990*. 12, 34 a 42.
- Carrión, F. (2005). *El centro histórico como proyecto*. *EURE* , 89-100.
- Castrillo, M., Matesanz, Á., Fuentes, D. S., & Sevilla, Á. (2014). *¿Regeneración urbana? Deconstrucción y reconstrucción de un concepto incuestionado*. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global* (126), 129-139
- Consejo de Ministros de Europa. (1975). *CARTA EUROPEA DEL PATRIMONIO ARQUITECTÓNICO (26 DE SEPTIEMBRE DE 1975)*.
- Contreras, Y. (2011). *La recuperación urbana y residencial del centro de Santiago: Nuevos habitantes, cambios socioespaciales significativos*. *EURE* , 37 (112), 89-113.



- Innes, J; David E. (2004) "Reforming public participation: Strategies for the 21st century" *Planning Theory and Practice* 5 (4), 419-436
- Necochea, A., & Icaza, A. M. (1990). Una Estrategia Democrática de Renovación Urbana Residencial: El Caso de la Comuna de Santiago. *Eure* , 16 (48), 37-65.
- Mangiagalli, Sara Anna (2006). Barcelona 1854-1856: Crónicas del ensanche reflexiones de Antonio Brusi Ferrer. *ACE*, 1 (1), 29-45.
- Marmolejo, Carlos (2001). Barcelona: Breve reseña histórica 1857-2000 [en línea]. Barcelona: UPC. URL: <http://www-cpsv.upc.es/documents/Barcelona1857-2000.pdf> (Última consulta: Junio 2016)
- Rosas, J., Green, M., & Valenzuela, L. Plano de Santiago, según Grupos Socioeconomicos Predominantes. *FOCO* , 76 (5).
- Santamaría, J. (2013). Centros Históricos: Análisis y perspectivas desde la geografía. *Geo Graphos* , 4 (37), 117-139.
- Sintomer, Y; J. De Maillard (2007). "The limits to local participation and deliberation in the French "politique de la ville". *European Journal of Political Research* (46), 503-529.
- Tironi, M. (2003). Nueva Pobreza Urbana, Vivienda y Capital Social en Santiago de Chile, 1985-2001. *Revista de Sociología* (17), 167-171.
- Valenzuela, M (2004). Programa de Repoblamiento Comuna de Santiago: Un Programa de Gestión Urbana. *URBANO*, 12-17

Tesis

- Cabrera, I. (2013). *Los planes parciales de renovación urbana en Bogotá (2000- 2012) Identificación de obstáculos y planeamiento de estrategias de gestión*. Barcelona, Cataluña, España.
- Contreras, Y. (2012). *Cambios socio-espaciales en el centro de Santiago de Chile: Formas de anclarse y prácticas urbanas de los nuevos habitantes*. Santiago de Chile.
- Neto, L. (2010). "Tesis de Master: The Impacts of urban revitalization of city centers"
- Olguín, K (2015) "tesis de Master: Nuevos procesos de autogestión ciudadana en transformaciones de barrios de Santiago, Chile. Lineamientos para su Inclusión Normativa"
- Villaza, C (2015). "Tesis Doctoral: El patrimonio cultural como marco estratégico de una revitalización urbana: Estudio de caso de la Estación Central de Belo Horizonte, Brasil"

Paginas Web

- BID. (2006). Obtenido de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=851621>
- Building.co.uk. (17 de Febrero de 2006). *Building.Co.Uk*. Recuperado el 9 de Marzo de 2016, de www.building.co.uk/10-ways-to-define-regeneration/3062794.article
- Fullaondo, A. (23 de Diciembre de 2009). *Ecosistema Urbano*. Recuperado el 7 de Marzo de 2016, de <http://ecosistemaurbano.org/urbanismo/repensando-la-relacion-entre-la-industria-y-la-ciudad-i/>
- Geografía de España. (s.f.). *El crecimiento de las ciudades españolas con la industrialización*. Recuperado el 7 de Marzo de 2016, de <http://geopress.educa.aragon.es/WebgeoNEW/libro/urbanismo/Evoluci%F3n%20de%20la%20ciudad%20en%20Espa%F1a/4.%20Crecimiento%20urbano%20industrializaci%F3n.pdf>



- Pujol, J. (2 de Junio de 2014). *Santiago: desarrollando la ciudad con equidad y respeto identitario*. Obtenido de El Dínamo: <http://www.eldinamo.cl/blog/santiago-desarrollando-la-ciudad-con-equidad-y-respeto-identitario/>
- Ramos, C. (3 de Marzo de 2010). Recuperado el 7 de Marzo de 2016, de Ciudad upr.rp: <https://ciudaduprrp.wordpress.com/2010/03/03/ciudad-pos-industrial/>
- SUBDERE. (30 de Noviembre de 2015). *SUBEDERE*. Obtenido de www.subdere.gob.cl/jornada-bid-subdere-municipios-sobre-nuevo-programa-de-revitalización-de-barrios-e-in
- Wikipedia. (15 de Febrero de 2015). Recuperado el 7 de Marzo de 2016, de https://es.wikipedia.org/wiki/Renovaci%C3%B3n_urbana
- Wikipedia. (s.f.). *Industrialización*. Recuperado el 7 de Marzo de 2016, de <https://es.wikipedia.org/wiki/Industrializaci%C3%B3n>



11 Anexos

PREGUNTAS ENTREVISTAS ESTRUCTURADAS JAIME PUJOL

INSTITUCIONALIDAD

1. Desde su experiencia: ¿Qué le parecen los procesos administrativos y de gestión que presenta el estado, principalmente desde su estructura institucional, para implementar políticas de revitalización urbana?

El estado chileno ha enfrentado esta problemática, hay diferentes casos. Sin embargo hay una importante deficiencia principalmente desde el punto de la planificación, están las famosas zonas de renovación urbana grabadas en los IPT, pero no hay una sistematización de la planificación en cuanto a la renovación urbana en Chile. Los intentos han ido mas bien por identificar y tratar de focalizar a través del Programa Quiero mi Barrio los distintos polígonos y comunas del país, actualmente más de 400 barrios que ha intervenido o va a intervenir el programa, sin embargo eso no se traduce en ningún tipo de instrumentos de planificación urbana. Otros estudios que ha habido al respecto son los Estudios de Tendencia, que se pueden encontrar en la pagina del MINVU, para varias ciudades chilenas que son los únicos intentos serios por incorporar renovación urbana en las ciudades de Chile. Pero ninguno de los instrumentos normativos, ni los planes intercomunales o metropolitanos, ni los planes regionales de desarrollo urbano que están siendo reemplazos por los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) (que esta haciendo la SUBDERE) en ninguno de los casos, ni en las estrategias de desarrollo regional hacen hincapié en los temas de regeneración urbana. Las respuestas son siempre a través de la extensión urbana, Chile aún no se pega el salto hacia instrumentos de planificación que hablen sobre las zonas centrales y repoblamiento y que son muy comunes en todos los países del mundo, por ejemplo en Barcelona, donde todas las áreas de renovación o deterioradas dentro de la ciudad se encontraban definidas en los instrumentos de planificación urbana.

Hay países que son ideológicamente liberales en sus modelos y que han logrado implementar este tipo de procesos, como por ejemplo Inglaterra. Por lo que no se entiende que nosotros no podamos hacerlo, y es algo que ha estado majaderamente en el tapete por parte de todos los urbanistas hace décadas, y aun así no logramos implementarlo. Las últimas novedades que podrían avanzar hacia estos objetivos es que Chile, y en particular Santiago, cuenta según los últimos datos de la OECD con las ciudades más segregadas, incluso más que las ciudades mexicanas. Nosotros somos los más segregados, lo que nos hace mucho daño. A esto solamente se le puede poner freno a través de la planificación. Yo soy un convencido, de que la única manera de recriminar estos temas, es a través de la regeneración urbana. Es la herramienta que nos va a permitir ser una sociedad más equilibrada, justa y con igualdad de oportunidades.

Administrativamente estos procesos son producto de la regeneración, y los enfrentamos por ejemplo a través del Quiero mi Barrio, pero a la hora de que esto no esta incorporado dentro de los programas conocidos dentro del MINVU, como lo que estamos haciendo con el PRBIPE, es un "corcho" todo es un "corcho". Porque tienes una institucionalidad nueva, y la SUBDERE no tiene necesariamente estos temas incorporados ni los conocimientos y comprensión sobre la PNDU.

Éste es un gran instrumento, muy clara en la definición de sus puntos, y muy clara en el ámbito de la integración social, declarando que la integración social en gran medida se va a poder hacer a través de la regeneración, pero aún no es una realidad, y los líderes políticos, por diferentes razones no lo consideran y los funcionarios del Estado en general tampoco lo tienen incorporado.

Todas las acciones que realizamos desde el PRBIPE todos los días son en base a excepciones, en contra de las reglas normales de los procesos, principalmente porque no hay procedimientos claros, no hay una construcción al respecto.

Un ejemplo de efectividad en este sentido, es en Francia, cuando en los antiguos terrenos de la Renault (a cargo de una agencia de economía mixta) en menos de 6 años se generan más de 3.000 viviendas nuevas, comercios, oficinas, etc. Con una buena calidad arquitectónica, etc. Claramente Francia se identifica por incorporar en la planificación inter urbana las zonas a regenerar. Esta zona se incorpora en el Plan del 1994, y 10 años después se comienzan las obras para en 6 años tener familias habitando el sector y con un importante desarrollo urbano.

Nosotros en cambio tenemos proyectos que se encuentran estancados y sin avance desde hace años en este ámbito. Este programa es un piloto pequeño, que probablemente no tendrá injerencia en cuanto a número de viviendas pero sí en cuanto al modelo. En conclusión estas operaciones en Chile son muy engorrosas y difíciles de sacar adelante.

Desde mi punto de vista, el problema está en la visión país, ya que sólo es prioridad después de la PNDU, todos saben que nuestro principal problema como sociedad es la desigualdad, y eso tiene una consecuencia importante en las ciudades chilenas, que son totalmente desiguales y segregadas, hay poca igualdad de oportunidades y todos los organismos internacionales a los cuales Chile adhiere lo identifican.

Otro ejemplo concreto, son el San Juan de la Aguada y el parque Renato Poblete, donde se realizan grandes inversiones del estado pero en ningún caso se preocupan de hacer una operación integral. En otros países al realizar inversiones de este tipo se habla con los privados para contractualizar operaciones donde el privado se ve beneficiado, y de esta forma se busca realizar operaciones integrales y público-privadas. En Chile no hay conciencia sobre las plusvalías y beneficios que traen proyectos de este tipo al entorno, pudiendo negociar con los privados de tal forma de buscar un retorno de los beneficios de las inversiones. Esto es muy común en otros países pero en Chile no sucede, sin embargo son claramente temáticas que vienen y comenzarán a desarrollarse también.

2. ¿Qué modelos han desarrollado como municipio para la gestión de revitalización del centro de Santiago?

Hay distintos modelos. La CORDESAN surge luego del terremoto del 1985 donde se hace necesario revitalizar el centro de la comuna debido a los grandes daños que sufre. En ese entonces era una zona muy poco poblada. Con respecto al Plan de Repoblamiento, el modelo consiste masivamente en que la Municipalidad logra demostrar que invertir para vivir en el centro es más conveniente para el Estado y consigue negociar con el MINVU el famoso Subsidio de Renovación Urbana, política que nace desde el Municipio de Santiago con el MINVU y que finalmente termina siendo nacional.



Por un lado la IMS negocia con el MINVU, en primer lugar calculando cuanto se necesita para el subsidio y por otro catastrando la cantidad de terrenos vacíos que tenía la comuna y sanear los títulos de terreno sin comprar un metro cuadrado de terreno. En un comienzo las primeras operaciones involucraban terrenos municipales para entusiasmar a las primeras inmobiliarias, pero lo más importante fue identificarlos y sanearlos y en segundo lugar identificar la demanda por vivir en el centro, nadie creía, ningún inmobiliario, que Santiago podía ser un lugar atractivo para la gente. La CORDESAN y la IMS se dedicaron a demostrarlo. Lo que hacían era vender la información tanto de los terrenos como de las personas que se encontraban interesadas en comprar, de esta forma les garantizaban a quien invertía en Santiago que la operación era rentable. Facilitando el trabajo a la oferta.

De esta forma Santiago pasa a ser la ciudad con mayor crecimiento en el inter-censo 2002-2012 la ciudad donde más se han construido vivienda en Chile. Esto tiene una serie de consecuencias muy irruptoras para los barrios generando en cierto modo destrucción en los barrios. Además al construirse al final unidades demasiado pequeñas la comuna se ha ido poblando principalmente de familias mono- parentales.

Actualmente lo que esta tratando de hacer la IMS con esta administración es volver a reconocer las características de identidad de los barrios y a través del PRBIPE generar una alternativa de desarrollo urbano acorde con las características sociales que tiene la comuna y de usos funcionales que también tiene.

El PRBIPE, nace como una reflexión de la IMS, que se negocia con el BID y que finalmente se traduce en un programa nacional. En ese sentido la municipalidad siempre ha tenido un rol importante dentro de las políticas nacionales en este ámbito. Esto ocurre quizás porque en Santiago hay mas oportunidades, estas en el centro de una metrópolis muy grande, y por otro lado hay un tema importante de la capacidad de gestión.

Ocurre en Chile que estos problemas no son tema, no se incorporan en los IPT, ni en las planificaciones locales. Si los gobiernos locales o regionales tuviesen mayor fuerza quizás existiría mayor desarrollo. Sin embargo el principal problema es que aún no es un tema que se vea instalado en el debate nacional y tampoco hay mucha claridad entre los urbanistas ni lideres de opinión con respecto al tema.

GESTIÓN- ACCIÓN

1. A nuestro entender, el municipio ha sido pionero en la implementación de Programas de Revitalización Urbana. En un principio con el Programa de Repoblamiento de Santiago y ahora con el Programa de Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática (PRBIPE). Desde su experiencia, ¿Cuáles fueron, o son, los aspectos más destacables en su implementación, tanto positivos como negativos? y ¿cómo han sido enfrentados por parte del Municipio?

En la implementación del programa ha sido muy importante la visión que se tiene y especialmente en lo que se refiere a los mandos medios, directores SECPLA, DOM, tienen muy poca conciencia sobre los desarrollos urbanos que son necesarios realizar, sin embargo es el liderazgo político, o la visión política que en este caso esta plasmado en el programa político de Carolina Tohá, es quien lleva adelante el programa.

Esto se ha traducido en varias cosas:

1. En una suerte de entendimiento por primera vez en varias décadas por tratar de entender que lo que es la comuna de Santiago actualmente, luego del repoblamiento. Qué ha pasado con las viviendas, con las actividades económicas, etc. En un contexto donde es dramática la falta de estadísticas. No tener CENSO es un gran problema, Santiago ha hecho un tremendo esfuerzo por entender la población que tiene hoy en día. Uno de los resultados ha sido el libro “Santiago lugar de encuentro” que tiene varios estudios que indican todos los cambios que ha tenido la comuna. Esto ha sido un tremendo logro de donde nace el PRBIPE. Nosotros hicimos una mesa de “Habitat patrimonial y mixidad social”, en donde varias unidades del municipio se juntaron en una acción conjunta impulsada por la alcaldesa para ver como debía ser el nuevo desarrollo urbano del centro de Santiago. Esto estaba en el programa de gobierno alcaldicio pero esta manera de hacerlo es muy novedosa. Quienes conformaron esta mesa fueron: la CORDESAN, la Unidad de Vivienda de la SECPLA, la Unidad de Patrimonio SECPLA, la DOM, dirigidos dos veces por semana por un profesional externo, George Bonnan.

2. Workshop que se realizó en el 2013. En esta época ya se estaban realizando las negociaciones con Luis Echeverría del BID, para lograr el financiamiento. Y ellos nos dijeron que esto estaba en la línea de lo que financiaban y finalmente terminó siendo un programa nacional, pero nace de la reflexión en Santiago. Lo cual es muy destacable y muy potente dentro del proceso,

En cuanto a lo negativo es el entrapamiento que hay desde la institucionalidad, el urbanismo no es parte del programa de gobierno nacional, las medidas que tienen que ver con el desarrollo urbano están enfocadas en el Programa Quiero mi Barrio, no hay políticas importantes de desarrollo urbano, a parte de la comisión de desarrollo urbano que se conformó después de la política, no esta dentro del programa de gobierno prioritario. Sí lo estaba el PRBIPE, pero con otro énfasis, con un énfasis patrimonial, sin embargo tiene que ver con desarrollo urbano central.

Otra cosa muy buena es que es integral, por primera vez un programa se mete a intervenir los edificios, gestión de inmuebles que ya no es solamente un tema subsidiario, no es regeneración urbana social como el Quiero mi Barrio. Lo que tiene unas consecuencias bastante importante ya que tiene que ver con el tipo de operaciones y gestiones que se tienen que hacer. De partida qué tipos de equipos tienes que tener a cargo de esta cuestión. Ya que cuando estás en áreas centrales, necesitas entender bien todas las dinámicas que afectan el territorio. No es sólo vivienda, son todas, hablamos de áreas centrales o peri centrales por lo que no se trata sólo de aumentar el capital social sino que de hacer un desarrollo sustentable central, densificar, desarrollar económicamente los barrios, etc. Son otros los objetivos de la regeneración urbana central con los de la social (Quiero mi Barrio) y tienen otro tipo de financiamiento también. En lo social tienen 100% de financiamiento estatal, en la periferia es 100% estatal porque tienes población vulnerable que no tiene capacidad de dispersión, no hay ningún tipo de interés por este territorio, etc. En cambio en las zonas centrales, cuando hay viviendas que se están construyendo por 5 mil UF, claramente las dinámicas son diferentes. Hay actividades económicas que están dispuestos a pagar por suelo grandes montos. Las dinámicas son distintas, por lo que el entendimiento que hay que tener del territorio también debe ser distinto. Por lo menos en el equipo de Santiago esta reflexión esta incorporada.

En este sentido en el municipio se crea un nuevo equipo, derivado de la mesa de Patrimonio y Mixidad Social que involucra muchas unidades del municipio, y otras sub unidades también. (DOM, Subdirección de proyectos, iluminación, jardines, etc) que son coordinadas por la nueva unidad que esta dentro de la SECPLA donde hay un encargado por cada componente.



La coordinación dentro del municipio ha sido muy compleja en la mayoría de las unidades. Hay otras que lo comprenden desde el inicio como patrimonio, pero por ejemplo para la subunidad de edificación dentro de la DOM ha sido complejo comprender todas estas cosas, como realizar aprobaciones intermedias mientras realizamos las coordinaciones con otras instituciones como CMN, Desarrollo Social, etc. a medida que se desarrollan los proyectos. Y no llegar con un proyecto terminado y que no sea aprobado y se pierda todo el trabajo. También entendemos que muchas de estas acciones tienen que recaer en la estructura regular del municipio, ya que cuando esta unidad ya no exista las tareas tendrán que recaer en las unidades existentes. De a poco hemos logrado hacer entender estas metodologías e incorporarlas.

Otro punto importante es el tipo de participación, el tipo de participación que se hace en un área central es muy distinto que la que se hace en un barrio periférico, ya que no solamente se tiene residentes, sino que tenemos al menos cuatro tipos de residentes, los que viven, los que se ganan la vida en esos barrios, quienes tienen inversiones e intereses económicos, los expertos que tienen mucho que decir sobre estas áreas y por último todas las instituciones públicas que actúan sobre estos barrios, como SERCOTEC, CMN, CNCA, MOP, SECTRA, MINVU, y muchas más que intervienen en estos lugares lo que hace que la participación también sea mas compleja.

Las operaciones de regeneración urbana centrales en general, consideran un involucramiento de los privados a través de un apalancamiento de inversión pública-privada donde generalmente es un 30% de inversión pública y un 70% de inversión privada. En todo este tipo de intervenciones la mayoría de los recursos lo ponen los privados. En Chile, como este tema es incipiente y además nos encontramos en un año electoral, la urgencia en estos momentos es invertir fondos públicos por un tema mas bien político, y la urgencia es lograr comprar inmuebles, no necesariamente involucrar a los privados que tienen inmuebles o buscar otras figuras. Pero ¿cuál ha sido nuestra estrategia como IMS?. Cada vez que tocamos puertas, especialmente a empresas grandes que tienen terrenos en los barrios, y también a privados chicos, consultamos si están interesados en vendernos y si no es así si les gustaría colaborar de alguna manera buscando una figura alternativa. Sin embargo esto no ha sido prioridad ni ha tenido un seguimiento, ya que en estos momentos la prioridad para el gobierno es gastar recursos para poder hacer obras, etc.

En paralelo a lo anterior hemos tenido acercamientos con privados, con algunos agentes inmobiliarios, que se encuentran interesados en hacer operaciones con nosotros, básicamente porque ven que sus operaciones han tenido muchos problemas con las aprobaciones con CMN, la DOM y la SEREMI MINVU, multiplicándose los tiempos lo que significa unos costos financieros muy grandes, al punto de que estas están dejando de ser rentables. Entonces nos están empezando a buscar para asociarse con nosotros como municipio lo que a mi parecer es el futuro de estos proyectos. Tenemos que lograr involucrar a los privados en estos temas, y esta es la primera muestra de que si se puede.

Lamentablemente no es una prioridad del programa este involucramiento, sin embargo nosotros algo estamos haciendo. En el Plan Maestro del PRBIPE Santiago está definido pero no está como prioridad en el diseño del programa. Lo que es un problema porque es una buena oportunidad para hacerlo.

2. ¿Cómo evaluaría usted los procesos de colaboración intersectorial para la implementación de programas de revitalización urbana? ¿con quienes ha colaborado? ¿cuáles han sido los resultados?



Hemos tenido un acuerdo muy interesante con el MINVU donde ellos se han abierto a la posibilidad de financiar a través del PPPF, realizando algunas modificaciones, de tal manera de financiar ya no a las familias sino que a los inmuebles, lo que es muy interesante porque con esto la familia no queda gravada en caso de financiar una vivienda.

Con ellos hemos tenido muy buena llegada, al punto de que hemos llegado a un acuerdo en donde nos financiarán una cierta cantidad de subsidios de arriendo, de mejoramiento en stock de viviendas existentes entre otras, incluso de construcción o cofinanciamiento de viviendas dentro de edificios que nosotros adquirimos para arriendo. Esto es nuevo y se puede porque la política de arriendo esta tomando cada vez más fuerza, y se ha ampliado a todo el mundo y se ve como una alternativa de vivienda para toda la vida. En general todo el mundo funciona con arriendo de vivienda subsidiada, en Francia masivamente se utiliza al igual que Holanda, Alemania y los países nórdicos en general.

Esta relación con MINVU ha sido muy exitosa. También hemos trabajado con el SENAMA que tienen políticas de cómo incorporar mejoras a la vivienda para el adulto mayor, etc.

Es importante resaltar que estas iniciativas han nacido desde la IMS, y posteriormente se han adoptado a nivel nacional. Lo que refleja la falta de prioridad y enfoque en estos temas desde el nivel central y las políticas públicas. Si así fuera estas iniciativas ocurrirían desde arriba.

3. En cuanto a los instrumentos que ofrece el estado para intervenir la ciudad ¿qué instrumentos son los más utilizados por su institución? ¿Cuáles han sido los resultados en su implementación?

Los principales instrumentos que hemos utilizado son los que ofrece el MINVU y principalmente con ciertas modificaciones. Además trabajamos con los PMU y PMB de SUBDERE. De igual forma hemos tenido relación con otros ministerios pero de forma muy incipiente y esperamos que esto se siga desarrollando a medida que avance el programa.

PREGUNTAS ENTREVISTAS ESTRUCTURADAS GENARO CUADROS

INSTITUCIONALIDAD

1. Desde su experiencia: ¿Qué le parecen los procesos administrativos y de gestión que presenta el estado, principalmente desde su estructura institucional, para implementar políticas de revitalización urbana?

Nuestra historia con respecto al tema es breve aunque ha sido interrumpida en otras oportunidades porque uno puede encontrar antecedentes de programas integrados o integrales en la década del 70, pero yo diría que sólo recién en el 2000 a propósito del programa “Quiero mi Barrio” se instala brevemente un programa de regeneración urbana integral o integrada, que integra varias dimensiones.

Bajo este punto de vista yo diría que los instrumentos administrativos que se disponen son bien precarios porque primero que nada están sustentados ya fuese por el presupuesto, es decir, por las herramientas que entrega la programación presupuestaria, como el caso de “Quiero mi Barrio” más allá del decreto, y la creación del programa, en realidad lo que respalda el andamiaje y el funcionamiento del programa, es la lógica de inversión presupuestaria de Hacienda y del Ministerio de Vivienda, y por consiguiente, yo diría que la principal innovación allí, si es que se puede denominar una innovación, porque no creo que lo sea en estricto rigor, es el hecho de que el programa en su conjunto tuviera una evaluación social como programa completo aún cuando las herramientas de evaluación de los distintos proyectos se mantuviera haciendo de manera tradicional instrumentos de elaboración social de proyectos, que es un gran dilema porque al final, sobre todo en el estado, la manera en como tu evalúas las inversiones es finalmente el instrumento administrativo más potente de factibilidad de la inversión.

Yo diría que aún cuando existe hace poco el programa de regeneración urbana, “Quiero mi barrio” es uno de ellos, no es el único programa que apunta a temas de regeneración, está ahora en Economía el programa de barrios comerciales. Hubo en algún momento también en Salud, un programa de salud en el barrio, ha habido intentos sectoriales distintos a los del Ministerio de Vivienda en materias de regeneración urbana.

Sin embargo el instrumental administrativo de inversión, son los estándares que el estado tiene para todos los programa de inversión con focalización social en donde es el modelo de evaluación social del proyecto el que rige la definición de las inversiones.

Aquí se hizo una excepción que permitió ejecutar el programa “Quiero mi barrio” en su momento y era que se hiciera una evaluación social del programa y no de los proyectos del programa. Del mismo modo poder garantizar la ejecución simultánea y articulada de los distintos proyectos que están incluidos en el programa.

Una diferencia por ejemplo, con el PRBIPE, es que el PRBIPE esto no lo tiene. Desde ese punto de vista es un plan piloto a mi juicio deficitario de eso porque es un tema relevante a resolver, estos procesos administrativos tienen las limitaciones de que no son plurianuales, que no son integrados en realidad en la evaluación, es decir, en sus evaluaciones económicas de los proyectos, o de las sinergias económicas que los proyectos pudieran producir, y las sinergias

sociales derivadas de esas sinergias económicas, y por consiguiente, no logran denominar una evaluación integrada como inversión. De hecho, siempre ha habido una discusión respecto al “Quiero mi barrio”, en el sentido de que para uno en “Quiero mi barrio” tiene como objeto el fortalecimiento del tejido social, para otros el mejoramiento del entorno pero lo cierto es que el objetivo último buscado, no declarado del programa es de alguna manera abordar la plusvalía que se produce en los barrios que se han ido deteriorando con el tiempo en la periferia. Para eso hay que tener una actuación mucho más consistente en el punto de vista de los procesos de inversión, cuestión que no es el caso creo yo todavía, estamos lejos, o sea estamos con años de experiencia en el funcionamiento del programa pero no con evaluaciones en el modelo de gestión para los objetivos y propósitos profundos que un programa de regeneración debiera buscar, lo cual es a mi parecer la reconversión del suelo, la gestión del suelo, y en el fondo en este caso la regeneración urbana busca revertir los procesos regresivos del punto de vista de la inversión social sobre todo validos en zonas periféricas, y en ese punto de vista, yo creo que eso no está, y no ha sido tema para los que dirigen los programas de regeneración actual, ni para las autoridades, ni siquiera para los sectores que tienen a cargo esa evaluación. Estoy hablando de MDS, mucho menos para el MINVU son aspectos determinantes.

Para empezar, un programa sectorial con las limitaciones que eso tiene, está ubicado en un Ministerio, y se dedica a un área de los problemas, y por consiguiente desde ese punto es sectorial, resuelven problemas que Vivienda puede resolver, pero las actuaciones de regeneración urbana no tiene solo un aspecto físico urbanístico o habitacional, tiene múltiples dimensiones y desde ese punto de vista el programa no agota las otras dimensiones complejas de un territorio, quizás la más relevante de todas que es la dimensión económica o de desarrollo endógeno en un barrio que constituye la razón última de porqué un barrio se ha ido deteriorando, o no está en condiciones de responder a sus necesidades de desarrollo cotidiano, son razones económicas, estructurales, fuese la empleabilidad, fuese ingresos, pero lo cierto es que se debe a eso, por consiguiente si uno quiere realmente afectar la mantención, el desarrollo y plusvalía de un barrio, tiene que afectar la capacidad que tienen los habitantes de mantenerlo o mejorarlo, y eso es una cuestión económica finalmente, no una cuestión física de la inversión del estado.

En Chile siguen siendo intervenciones sectoriales, parciales, y eventualmente complementarias pero además no están sincronizadas, y agregaría además que son más bien de carácter social, más que de carácter cultural, en el punto de vista de los ciclos de vida urbanos, suponiendo que la regeneración urbana pretende afectar los ciclos de vida de un territorio.

GESTIÓN- ACCIÓN

1. A nuestro entender, el municipio ha sido pionero en la implementación de Programas de Revitalización Urbana. En un principio con el Programa de Repoblamiento de Santiago y ahora con el Programa de Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática (PRBIPE). Desde su experiencia, ¿Cuáles fueron, o son, los aspectos más destacables en su implementación, tanto positivos como negativos? y ¿cómo han sido enfrentados por parte del Municipio?

El PRBIPE se trata de un programa que afecta principalmente las áreas centrales de los cascos históricos antiguos, por consiguiente la primera diferenciación que hay que hacer con otros programas como el “Quiero mi Barrio”, cuyo foco era la periferia, es que esto implica o subyace en una diferencia sobre el valor del suelo, en una diferencia sobre los ciclos de vida de esos territorios

diferenciados y distintos de los de la periferia y que por consiguiente implican estrategias diferentes para resolver su regeneración o revitalización.

En el centro histórico de Santiago el costo del suelo es muy alto por consiguiente, cualquier intervención social se hace prácticamente imposible, y eso ha hecho que Santiago tenga muy pocos proyectos de vivienda social a pesar de que tiene una población vulnerable que se ha mantenido en el tiempo y que hace parte de la mixtura social que tiene.

Es una comuna en donde aún conviven sectores populares con ABC1, con sectores medios, con sectores medios emergentes y con nuevos ricos, pero que claramente ha ido retrocediendo en presencia de los sectores populares porque los costos de vida y el valor del suelo son mucho más altos y eso siempre es conveniente para alguien que es propietario de una vivienda social que puede permutarla por una en la periferia generando un remanente producto del valor del suelo.

Entonces esa es la primera cosa que hay que considerar: que más allá de las amenidades que tiene vivir en el centro de Santiago que son muchas y de muchos tipos, la balanza se equilibra porque el metro cuadrado en el centro es caro, por consiguiente las operaciones que tú puedas hacer tienen que ir más bien destinadas a integrar esa variable en la ecuación de regeneración urbana.

Una de las principales preocupaciones del PRBIPE en el caso de Santiago, es como conservar la diversidad de sectores sociales que tiene la comuna a través de operaciones inmobiliarias de recuperación del patrimonio que conservara la mixtura social y que fuera “socialmente rentable”. Producto de los altos valores que tiene las operaciones de suelo en estos sectores no se hacen viviendas sociales, de hecho la única operación de vivienda social que se ha hecho en el centro últimamente es el proyecto de San Francisco, de cuarenta y tantas unidades de vivienda, que de hecho lo hizo Luis Valdivieso, uno de los profesionales que trabaja con nosotros en el equipo, cuya experiencia tratamos de estrujar para poder producir mayor impacto con lo que vamos a hacer.

Entonces, el prototipo base que propone el programa es precisamente un inmueble, con capacidad de alrededor de 10 soluciones habitacionales o recintos, para 10 familias u hogares que conviven en una misma operación inmobiliaria, de vivienda social y equipamiento, para resguardar el tema del mix de funcionalidad histórico del centro de Santiago. Esto último es otra de las grandes problemáticas que presentan los centros, ya que en la medida en que los centros se especializan se vuelven centros de negocios u oficinas privadas o institucionales que se vacían durante los fines de semana y en las noches. Una manera de revertir este problema era la renovación de la población, eso se hizo con el programa de renovación urbana pero a su vez generó otro tipo de externalidad negativa en el patrimonio existente, en la escala de la convivencia cotidiana en la vida de barrio y finalmente en el deterioro progresivo en todo aquello que no era torres de gran densidad.

Dentro de las preguntas que se hace el PRBIPE está el ¿cómo construir y cómo rehabilitar con mixtura social, de forma funcional y en un territorio además protegido por su valor patrimonial?.

En estas operaciones no pueden haber más factores están llenas de condicionantes, lo cual lo hace que sean súper delicadas y difíciles. Se debe encontrar la talla y el perfil, el tamaño y el volumen, de la operación y la forma en que el modelo de gestión y de negocio te de al menos rentabilidad social no negativa, es bien complejo.



Frente a estas problemáticas, hemos optado por, en vez de hacer grandes operaciones, hacer operaciones más pequeñas, entre otras razones por la morfología misma de las viviendas patrimoniales del centro de Santiago. En esas operaciones buscamos aprovechar de recuperar el patrimonio a través de operaciones mixtas de vivienda y equipamiento o de vivienda y comercio. Y que además esas viviendas sean en arriendo de manera de no internalizar el costo del suelo que es un costo superlativo con respecto al caso de estos proyectos, ni los costos de reparación de inmuebles de valor patrimonial que también triplican los valores normales de producción del suelo de vivienda económica.

Entonces, para no externalizar esos costos al proyecto la idea es no vender los inmuebles sino arrendarlos de manera tal de amortizar en el tiempo esa inversión y tampoco entregar la plusvalía eventual que este suelo tenga a privados, sino que conservarlo como un capital, como un bien de capital público. Entonces la idea es que la tercera variante bastante osada para nuestra política pública es aportar con un modelo de arriendo más intenso, mas profundo, versus un subsidio al propietario con capacidad de endeudamiento, es decir, exactamente opuesto a las políticas actuales de vivienda y por lo mismo ha sido súper difícil ir generando las condiciones políticas y técnicas, a favor de una operación de este tipo, pero esta operación no tiene ninguna justificación si no es de esta manera porque los costos del suelo son demasiado altos.

Estas han sido batallas que se han dado en distintos carriles de manera simultánea, nosotros hemos estado en la pelea, nos tocó participar directamente en la negociación y en la formulación de la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano que se hizo en el gobierno de Sebastián Piñera, donde fuimos muy incidentes como laboratorio urbano de la Universidad Diego Portales, y que nos permitió instalar estas necesidades como una necesidad estratégica para la política y que fueron retomadas en el gobierno de Michelle Bachelet en la conformación del Consejo de Desarrollo Urbano, y en un capítulo especial de políticas de suelo que emanó producto del caso Caval y de la propia gestión del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, respecto de cómo instalar una política de suelo donde el arriendo es considerado como objetivo primordial también para la política. Entonces, eso ha ido generando condiciones de políticas administrativas de subsidio de vivienda, como una opción que valida la alternativa del arriendo. Ahora bien, los instrumentos que actualmente tiene el Ministerio de Vivienda para el arriendo, si bien son un buen principio, no son bajo ningún punto de vista los instrumentos sofisticados que se requieren para una política a largo plazo en materias de arriendo.

Hasta el momento lo que nosotros hemos dicho en ese punto de vista, de la gestión social del nuevo subsidio de arriendo en este prototipo que te estoy comentando, es que estas soluciones son transitorias, para población en situaciones transitorias, o lo que uno podría denominar "hogar transitorio". parejas recién constituidas y por consiguiente que opta por una etapa dentro de un proceso de consolidación como hogar; adultos mayores que están en etapa terminal y no requieren una solución definitiva de hogar sino mas bien una solución para vivir tranquilamente como arrendadores financiados por el estado; inmigrantes que tienen como llegada en general los centros históricos, y que luego se distribuyen a otros lugares de la ciudad y así se integran en la sociedad.

Hasta el momento el subsidio existente podría calzar con estos usuarios, no fue como se diseñó en el principio que fue bajo el contexto de dar soluciones provisorias posterior al deastre del 27F, pero nosotros profundizamos en esta figura para generar una figura que vaya camino a las políticas de arriendo de los países europeos que tienen una figura de arriendo a 99 años o uso casi de por vida del inmueble, incluso la posibilidad de heredar, pero estamos lejos de eso, queremos primero que



nada poder convencer que este prototipo que estamos planteando tiene una oportunidad de desarrollo y en este tipo de hogares que decía yo transitorios, de modo tal de tener un modelo de gestión adecuado público, en este caso municipal, y a partir de esa experiencia validar lo que sería una versión 3.0 del subsidio de arriendo, que sería facilitar un subsidio de arriendo a las familias como opción a la compra de una vivienda.

Cuando el estado compra suelo a altos valores y se deshace de él (como actualmente lo hace en las áreas periféricas) siempre termina integrando la pérdida de ese suelo y lo pierde como activo. Esto implica que los estándares de viviendas que entrega no son posibles de ser repuestos a medida que se van deteriorando porque ya están vendidas por lo tanto el estado tiene que volver a comprarlas para hacer otras viviendas de mejor estándar. Lo anterior impide lo que uno podría denominar un proceso de regeneración urbana en ciclos sucesivos para proyectos habitacionales en la periferia. Pero es imposible botar y hacer de nuevo porque no es tuyo y porque esta fragmentado en miles de propietarios, que tú mismo los hiciste propietarios, poniendo en el fondo, una suerte de impuesto regresivo porque los dejas en condiciones peores de las que podrían eventualmente estar hoy. Una manera de revertir eso es disponiendo de herramientas de arriendo combinada con soluciones de venta, pero no todas debieran ser de venta.

Hay que avanzar hacia un equilibrio entre el suelo que el estado compra y vende porque cuando lo vende, no lo vende al valor real íntegro del suelo, lo vende a un valor social, pero las personas que lo van a vender después, lo van a vender al valor de mercado. El otro caso tú no te deshaces del suelo, el suelo es para la persona que está en estado de vulnerabilidad y como la gente no está en estado de vulnerabilidad permanente, por consiguiente podría ser vulnerable en una etapa de su vida pero luego lograr alcanzar un estado superior y no necesitar que el estado lo siga apoyando y valerte por si mismos.

Entonces de alguna manera se busca por un lado cambiar la política de suelo, y pasar a una política donde el estado compra el suelo para hacer viviendas sociales en propiedad porque el stock de suelo para eso se acabó al valor que era competitivo hacerlo. Y es un error, por eso las naciones más desarrolladas, dejaron de apoyarlas precisamente por porque estaban en el fondo subsidiando una especulación futura que el estado no tenía porqué y decidieron avanzar hacia otro tipo de modelos en donde el estado no se desprende del suelo y por consiguiente, quien en última instancia, captura esa plusvalía, sigue siendo el mismo estado que invirtió en ella.

Ha sido la figura de la CORDESAN relevante para la implementación del programa?

Todavía no porque no hemos podido incluirla, pero se supone que se va a ser, estamos levantando recién un estudio de modelo de gestión de arriendo que eventualmente una de las variables es que lo administra la CORDESAN. Pero indistintamente la CORDESAN o no, tu requieres un modelo de gestión adecuado para esto, los franceses tienen una experiencia bastante amplia en modelos de arriendo porque tienen todos los sistemas; de vivienda pública administrada públicamente por el estado, tienen vivienda privada administrada por privados, viviendas públicas administradas por privados y vivienda privadas administradas por públicas, o sea tienen todas las combinaciones posibles de modelo de arriendos.

Todas ellas siempre tienen los mismos dilemas: la mantención, la rotación, la pertinencia de quienes usan esos espacios y finalmente la tugurización como problema de vulnerabilidad intrínseca de la vivienda social, que la gente se quede y se transforme en un ghetto de gente vulnerable y no de gente vulnerable que asciende a otras situaciones.



Pero, ahí hay un tema que hay que resolver como plantear y para nosotros es una incógnita, pero una pista es que el municipio tiene edificios que arrienda a privados y eso lo hace la CORDESAN en la actualidad, la cúpula del parque O'Higgins entre otras cosas, en realidad es un arriendo que administra la CORDESAN a privados que los gestiona y que desarrolla estos conciertos. El municipio tiene experiencia en arrendar parte de su infraestructura a terceros. Hay que considerar que la experiencia respecto a vivienda social es más incómoda, porque siempre es políticamente incorrecto cobrar el arriendo a viviendas sociales, la dificultad que eso implica, pero eso es donde hay que avanzar entonces es una cultura que hay que crear y una capacidad que el Estado tiene que ir teniendo.

Por otro lado, esto también es parte del desarrollo económico social, es decir, como encontrar en el territorio un modelo de negocio apropiado para el tipo de patrimonio que tú tienes, en donde convivan no solamente el arriendo de residencia sino también el de locales comerciales o de equipamientos comunitarios en un mismo inmueble. También es un problema de desarrollo económico local cultural, en el caso nuestro a eso se suma que hay que encontrar la vocación económica de algunos barrios que llevan un buen rato de subdesarrollo yo diría, de subutilización, como el propio barrio Yungay, que es como Valparaíso, está a punto de convertirse en el clásico Valparaíso, un lugar en donde es rico y "choro" pero porque está deteriorado.

Hay un lugar que se llama la Gárgola donde hay un tipo que vende muebles, que tiene un café y además se hacen actividades culturales en el mismo inmueble, que aprovecha la sinergia entre los elementos patrimoniales, la cosa cultural, de diseños, es una casa antigua, y servicios asociados a eso, clases de tango, club de cueca, etc. Una suerte de mini holding cultural patrimonial en una casona. De esos hay unos diez casos, pero no tienen modelos de gestión, son intuitivos, son cosas que han ido montando bajo la base de una casa grande, una casa de calidad, un café, después venta de souvenirs, a venderles muebles o elementos de diseños, luego que venía gente, voy a armar un spa, un taller de tango, etc. se va generando una cierta dinámica en torno a esta suerte de "multi rut".

Hasta el momento es un invento que no tiene formato definitivo, es como cuando en el barrio Italia inventaron estos pasajitos con varios locales con cafés. Es casi lo mismo, pero es una casa y es más importante en términos culturales que lo que ocurre en el barrio Italia, que es netamente comercial y de diseño. En este caso es cultural, patrimonial, casi para que, son picadas de concentración de actividades culturales.

Buscamos encontrar un modelo de gestión y de negocio para ese tipo de cosas y encontrar una manera de potenciarlo, en mejorarlo, para un circuito que es evidentemente turístico. El barrio Yunga tiene un potencial turístico relevante, es un dato, ahora, hacer eso de manera equilibrada, y además que los vecinos no sientan invadida su vivienda es un gran dilema. Ahora, no es Barcelona, ni mucho menos y probablemente el impacto nunca sea el mismo. Pero el tema es como encontrar una estrategia equilibrada, esa es la otra gracia que tiene el PRBIPE es realmente un programa integral porque tiene una dimensión de desarrollo local, de desarrollo social, de reparación y regeneración de la infraestructura, de espacios públicos, etc.

Yo más bien creo que el PRBIPE debiera avanzar como un modelo de gestión y como un modelo de intervención como lo que también propone la política nacional de desarrollo urbano, lo que sería una zona de inversión prioritaria pública. Es decir, no se trata de regenerar un barrio, se trata de abrir una ventana de inversión pública en el territorio que concentre inversión pública a través de

un plan de inversiones a través de la acción múltiple integrada en un mismo plan de todos los sectores que conviven en ese territorio.

El PRIBE debiera ser la oportunidad para invertir en el sector público en ese distrito, no al revés. Se debiese decretar un territorio como un territorio prioritario de inversión pública y todos los sectores público se coordinan a través de un plan para invertir simultáneamente durante una ventana de tiempo, generando un efecto de coordinación de inversión para precisar y maximizar las sinergias cuando se hace de manera integrada.

El problema del PRBIPE, es que hasta ahora no logra ser otra cosa que ser un “Quiero mi barrio”; uno, porque todavía no logra integrar el desarrollo local, segundo, porque no afecta estructuralmente el tema del suelo, solamente lo hace en el caso de que nosotros logremos probar que este modelo que estamos haciendo de prototipo de arriendo es factible en área central, y tercero, en la medida de, y solo en el que desarrollo local, se cumplen, se abra una ventana de inversión pública de más sectores que puedan invertir simultáneamente contigo y afectar, efectivamente, la actividad económica del lugar.

No va a ser el PRBIPE el que afecte, van a ser el conjunto de inversiones públicas que potencialmente se podrían desarrollar en él. La conclusión va a ser que esto, es más bien lo que la política nacional de desarrollo urbano llama las zonas de interés prioritario, o zona de inversión prioritaria, porque el PRBIPE actúa sobre un territorio o una categoría de territorios vulnerables que no son del punto de vista social, o sea la justificación del PRBIPE no tiene que ver con razones de vulnerabilidad social sino de dinanismos apropiados de patrimonios, entonces de nuevo, es un instrumento para mejorar las condiciones de protección del patrimonio.

Unas de las condiciones para mejorar las condiciones del patrimonio es que sea vivido, y sea vivo, y para ello, recuperar la infraestructura y el espacio público, y recuperar las capacidades endógenas del desarrollo económico local y cultural constituyen aspectos relevantes de la intervención, del plan de intervención o de revitalización, única manera de que esto tenga resultados, es que las inversiones que sean propiamente del PRBIPE actúen como detonantes de otras inversiones que lleguen al polígono, y desde ese punto de vista, finalmente lo que hace es que tendría que actuar como una zona de interés prioritario, por razones de protección.

2. ¿Cómo evaluaría usted los procesos de colaboración intersectorial para la implementación de programas de revitalización urbana? ¿con quienes ha colaborado? ¿cuáles han sido los resultados?

Los procesos de colaboración han sido mejores que las anteriores, por ejemplo en el “Quiero mi Barrio” se buscaba hacer centros de economía y telecomunicación, de transporte y telecomunicaciones, habíamos pensado trabajar con un programa de empleos que había en la época a propósito que estábamos en crisis de economía, pero al final nada de eso fue posible y se volvió un programa sectorial. Por eso creo que la lógica de una zona de inversión pública es la que tiene que prevalecer para que se cumplan todas las otras condiciones.

Como decía, ha sido mejor la coordinación con los sectores de otras maneras, quizás no todo lo virtuosa que podría ser, porque en Chile no hay organismos que tengan esas capacidades. En este caso la coordinación del programa esta en la SUBDERE, quien quizás la sea la indicada para llevar acabo la coordinación del programa, y digo “quizás sea”, porque también puede ser un fracaso rotundo. En general ha costado mucho armar el programa principalmente porque como todos los

otros ministerios, tampoco tiene la experiencia en este tipo de políticas y cree que todos los problemas se pueden solucionar de la misma forma.

Sin embargo, como dije anteriormente podría funcionar, porque es un ministerio, porque está a cargo del desarrollo local, y eso podría dar pie a que las cosas funcionaran mejor, pero tampoco está garantizado porque los tres o cuatro instrumentos con que cuentan, da para los problemas que ellos enfrentan solamente, no están a cargo de la empleabilidad, ni del desarrollo local, sino que está a cargo de cosas concretas y tiene instrumentos bien limitados, sin embargo, yo diría que esta es la vez que he visto más sincronía y más interés y que es más oportuno pretender una cierta multi- sectorialidad de la intervención.

De hecho, hemos avanzado en este ámbito, tenemos cuestiones con desarrollo económico local, están patrimonio y cultura metidos súper fuerte, vivienda, a propósito de estas cosas que estamos ensayando, y hoy lo que falta es una actividad económica fuerte y yo creo que eso le va a dar la riqueza que debiera tener un programa de esta naturaleza, lo que pasa es que los filtros son redundantes, faltan herramientas de evaluación del proyecto y del territorio que te permitan justificar intervenciones más complejas.

A la gente de la economía, esto les resulta, un poco así como, “tirado de las mechas”, así como muy experimental.

Entonces, yo creo que hay cosas que vencer, y eso se hace en la práctica, uno demuestra que existen estas sinergias y que la actuación conjunta y sincronizada a través de un plan de territorio determinado sí tiene efectos económicos de desarrollo.

No hay que olvidar como nació este programa, nació desde el municipio de Santiago y todas las dificultades que hemos enfrentado hasta ahora tienen que ver con cómo un programa que nació de un municipio, terminó siendo un programa de nivel central, para poder aplicarlo.

Yo creo que la SUBDERE es lejos la más indicada para poder hacerlo, pero como todo en el Estado, cualquier organismo público hubiese sido suficiente porque estamos muy atrás, todos los organismos públicos la SUBDERE incluida está muy retrasada en términos de las herramientas que se necesitan para los objetivos que se han planteado, por eso, es un proyecto piloto.

Para darte un dato bien concreto, en todos los países en donde existen este tipo de programas, la vivienda se entrega a nivel municipal, no a nivel central, hace mucho rato que quien provee de vivienda a la comunidad es el municipio.

A nosotros nos falta mucho todavía para poder ver esto, estos van a ser los primeros albores de que el municipio va a administrar un edificio. Lo que ocurre hoy día en Europa es que el nivel nacional fija la política y los recursos pero quien lo implementa y lo ejecuta son los municipios. Y si eso, que es cierto en materias de vivienda, lo es en todos los demás sectores, para la economía, para el desarrollo económico local, la gobernanza, la participación, etc.

El dilema es que no está todo el andamiaje que se requiere para hacer una revitalización territorial adecuada, desde la medición y la evaluación de los proyectos, hasta los instrumentos de intervención a través de los cuales se implementan. Es una problemática que no está incorporada en la planificación, en los instrumentos y que no se contempla desde una problemática de planificación del territorio.

Esto debiese ocurrir a través de los PROT, identificando en sus diagnósticos las zonas débiles, por ejemplo las áreas patrimoniales o centros históricos como una zona potencial de intervención y sería ese instrumento el que fijaría que esa es una zona de intervención y por consiguiente la aplicación de la herramienta de gestión como el PRBIPE tendría lógica.

Y entonces podríamos hablar de planificación estratégica de la ciudad, que es cuando uno combina los instrumentos de planificación, de inversión, con instrumentos de gestión, y que programas como el “QMB”, los PRBIPE, los barrios comerciales o cualquier cosa.

3. En cuanto a los instrumentos que ofrece el estado para intervenir la ciudad ¿qué instrumentos son los más utilizados por su institución? ¿Cuáles han sido los resultados en su implementación?

Estamos aplicando muy pocas, porque estamos en etapa de primera ingeniería, identificando todavía los aliados para poder hacer ciertas operaciones, como estamos en etapa de planificación aún, algunas de las operaciones van apareciendo ahora, a medida que vamos avanzando, las obvias son todos los instrumentos de subsidio y de vivienda, los instrumentos que posee la SUBDERE para invertir y todo su instrumental.

En el caso del CNCA no nos hemos metido derechamente a ver cómo implementar sus herramientas, todo lo que es instrumentos de fondos culturales que tiene y es en donde tiene mayor “expertiz” el Consejo, no se han desarrollado mucho. Tenemos hoy día problemas para identificar de qué manera efectuar, o echar a andar los dos fondos de iniciativa comunitaria.

Yo diría que poco y con dificultad, pero yo espero que una de las cosas que va a quedar de este año va a ser eso, va a ser la identificación precisa de cuáles son los instrumentos que se puedan utilizar.

**PREGUNTAS ENTREVISTAS ESTRUCTURADAS
LUIS VALDIVIESO**

INSTITUCIONALIDAD

1. Desde su experiencia: ¿Qué le parecen los procesos administrativos y de gestión que presenta el estado, principalmente desde su estructura institucional, para implementar políticas de revitalización urbana?

Yo creo que el Estado, en su conjunto, gobierno nacional como local y zonas sectoriales, no tienen experiencia en el tema, ni en revitalización, ni en patrimonio. Yo llegué a este programa desde el área de la vivienda, y la política de vivienda en Chile es bien vista, más bien cualitativa y de ubicación de familias en la periferia, entonces desde mi experiencia de tratar de hacer gestión de vivienda social para familias de menores recursos en la comuna de Santiago, yo creí que podía aportar en este programa y vine para acá. Me he encontrado con una visión de las instituciones bastante pobre. Quizás lo más avanzado es CMN que tiene trayectoria en el tema, bastante buena pero sin mucha gestión, hay cultura normativa y no de gestión. No hay cultura de gestión y la que se conoce es más bien de los privados, del estado muy pocos. Desde el estado lo que he visto que se conoce es la rehabilitación de iglesias y lugares monumentos religiosos pero es más bien pobre desde el conocimiento institucional y desde las experiencias y modelos de gestión.

Esto pasa porque nuestra sociedad chilena es la más liberal del mundo y es la relación costo beneficio la sustitución de lo patrimonial es más rentable por lo que es correcto reemplazar un inmueble por nuevas actividades económicas. Hay un modelo que se implementó desde el gobierno militar, una económica liberal en su máxima expresión. Y estos modelos van quedando bajo esa lógica de excesiva rentabilización y abandono del recurso del suelo y por lo tanto del inmueble con respecto al cumplimiento de su función social, siendo una de ellas la cultura. Yo tengo una visión patrimonial del elemento vivo y lo que más me complica es que la sociedad en general no hay mucho avance sobre quienes somos, en nuestra trayectoria, nuestra cultura de los ancianos por ejemplo es del abandono. No hay seguimiento de lo que hemos sido, quienes somos, se hizo bien o mal.... Son dos cosas, el excesivo excentrismo económico, respaldado por la institucionalidad ya que claramente recuperar lo patrimonial cuesta el doble y para qué hacerlo si puedo hacerlo dos veces.

Yo estoy intentando incorporar estos conceptos a los alumnos de la católica. Hay muchas visiones ortodoxas y con mucha poesía del patrimonio, pero pocas instancias para poder construir una visión concreta.

2. ¿Qué modelos han desarrollado como municipio para la gestión de revitalización del centro de Santiago?

Las municipalidades desgraciadamente siempre y la de Santiago en particular tienen un problema de imagen en que se cree que es una municipalidad con recursos para invertir pero no es así, esta dentro de las 4 o 5 que tiene que aportar al fondo municipal pero en la realidad les queda muy poco para invertir. Por lo general durante los gobiernos de derecha se invertían recursos propios pero eso ha cambiado y se utilizan las herramientas del Sistema Nacional de Inversiones igual que cualquier municipio.

Las medidas que ha tomado el municipio han sido exclusivamente normativas, acelerar los procesos de ICH y ZT, además se han declarado muchos monumentos en el PRC (1.600 ICH), sin embargo eso no lleva gestión, es sólo normativo y el resto se le deja al privado, el debe ver como conserva el edificio.

Desde el punto de vista de la ciudad, evidentemente nuestra alcaldesa hizo un quiebre de tendencia con respecto al liderazgo político por lo urbano, ciclo vías, buses eléctricos, diseño de calles que se liberan de los autos, una imagen urbana de más peatones, mejor ambiente, etc. Ha habido también una dirección política de las inversiones que busca equilibrio, Santiago tiene una zona comercial y centro cívico muy fuerte pero también sectores residenciales de clase muy baja, media y sectores donde la rentabilidad del arriendo, de nuevas localizaciones es buena.

Cuando nace la CORDESAN y el modelo de renovación urbana, fue un modelo cuantitativo para nueva clase media, lógico ante la pérdida de población pero ya es un elemento claro de gentrificación del centro de la ciudad y se puede ver una tendencia hacia un desarrollo inmobiliario de clase media sin importarle la integración social que es muy importante. La comuna de Santiago tiene un valor histórico que hay que defender y que es su integración social, el hecho de tener distintos ciudadanos y distintos niveles económicos que funcionan muy bien, a diferencia de Ñuñoa donde se ven problemas de este tipo. Sin embargo esto no se pone como prioridad. Hemos hecho algunas cosas, como el proyecto San Francisco 1666 con costos altísimos. El cual funciona bien pero mal socialmente. Beneficia a las familias pobres de vivir en un lugar central, pero el tiempo de adquirir los hábitos para vivir en comunidad son más largos que los que tomó la construcción y debiesen llevar un acompañamiento.



Otro es el proyecto de los cité, 587 cite, están arreglados 70 se espera tener 100 a fin de año, se esta trabajando con subsidios y ha sido exitoso pero proyectos puntuales, pero que han servido para avanzar.

Hay una monumentalidad importante como los palacios de justicia, que se están recuperando de forma interesante, pero esta enfocado en la monumentalidad y no en las personas.

GESTIÓN- ACCIÓN

1. A nuestro entender, el municipio ha sido pionero en la implementación de Programas de Revitalización Urbana. En un principio con el Programa de Repoblamiento de Santiago y ahora con el Programa de Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática (PRBIPE). Desde su experiencia, ¿Cuáles fueron, o son, los aspectos más destacables en su implementación, tanto positivos como negativos? y ¿cómo han sido enfrentados por parte del Municipio?

El liderazgo político influye mucho, Rabinet fue un empresario del negocio inmobiliario donde ve una oportunidad de renovación de la ciudad y había que hacerlo aquí y ahora y se hace una estrategia público privado muy exitosa física, pero concentrado en un segmento de la población clase media y media alta, donde se llevo a un deterioro de la calidad de las habitaciones donde se construyen departamentos de 18 m2 de una habitación pero que sin embargo cuentan con una excelente localización.

En cuanto al PRBIPE con financiamiento del gobierno y de la SUBDERE es muy interesante y su valor principal esta en introducir la gestión patrimonial al interior del municipio, se deja de sólo aplicar normal y se comienza a obligar a que hayan diálogos internos con las áreas sociales y normativas del DOM y diálogos concretos en donde el municipio parte y no es un mandante en la cual externaliza un servicio sino que se tiene que involucrar completamente y tiene cierta integralidad al considerar los inmuebles, infra, los espacios públicos, el desarrollo económico local, el desarrollo social, la gobernanza ciudadana, y al tener estos elementos lo hace integralmente aceptable y también tiene un Componente de fortalecimiento institucional donde se busca que la experiencia se convierta en un método a evaluarse, sacar conclusiones y poderla dejar retratada para que sea convertible y se pueda continuar, yo creo que eso es lo más interesante. Introducir la gestión dentro de la institución donde siempre se esta acostumbrado a introducir normativa y castigar, y no al desarrollo y al implementar estos proyectos entendemos los defectos de la institucionalidad y a comprender los defectos que tiene la ciudad.

Cuando uno actúa solo teóricamente o normativamente o solo a través de consultorías, tiene una visión parcial, aquí se tiene una visión bastante completa, yo te diría que el programa teóricamente a lo que va a apostar es a introducir dentro del municipio una gestión interna que nos permita entender mejor la ciudad.

Negativos, lo lento de los procesos administrativos, que nuestra unidad todavía no tiene la institucionalidad que necesitamos, en el sentido que necesitas cierto estándar que te permitan obtener ciertos resultados. Si tienes que hacer una visita a terreno, puedas transportarte, etc.... Todo es muy artesanal todavía, pero esta dentro de las riquezas, pero no es sostenible.

Lo más sorprendente que me ha pasado, yo estoy en el área de infraestructura, en el área de inmuebles, de viviendas. Me ha sorprendido el hambre que tienen los privados de que la



municipalidad de acerque a ellos a conversar y conocer sus demandas y las necesidades que ellos tienen con respecto a la institución municipal, yo creo que eso es tremendamente valioso, el hecho que yo físicamente tenga que ir a golpear puertas de un privado, que no conozco su dimensión, no conozco su oficina ni modelo de negocio, pero que es dueño de una propiedad importante dentro del área que esta comprando y tener que golpear su puerta y tener estas primeras conversaciones ya es enriquecedor y entrega una visión completamente distinta a la visión teórica que esta en los planes. El principal logro de este programa, según mi opinión, es que los logros que consigamos de la relación público-privada, la ejecución de los recursos que tenemos asignados lo vamos a hacer, parques, espacios públicos, iluminación, arrendamiento social, etc.... Pero si la relación público privada si es manejada puede ser tremendamente exitosa, y económicamente mucho más factible que el programa mismo.

Y esos planes no están todavía escritos, en el diseño original no están aún ni siquiera mencionados, es muy interesante.

Tenemos un señor que es dueño de media manzana de la población Madrid, que tiene las veredas, alcantarillado, etc. malo pero que hay gente que está dispuesto a hacer un desarrollo inmobiliario pero claramente haciendo negocio, pero dispuesto a establecer relación con el barrio y con la población Madrid, y se consigue sólo con voluntades, no sólo con la aprobación normativa de un plan.

2. ¿Cómo evaluaría usted los procesos de colaboración intersectorial para la implementación de programas de revitalización urbana? ¿con quienes ha colaborado? ¿cuáles han sido los resultados?

Con respecto a la SUBDERE, en general la colaboración ha sido buena, voluntariosa y muy lenta, al no existir una metodología ni referencia sobre estas temáticas, a la SUBDERE le ha costado mucho entender que la gestión sobre la vivienda es importante. Ellos más bien veían una visión monumental de edificios e inmuebles, pero no la gestión de las personas.

En el MINVU, nos hemos encontrado con muy buena disposición, a pesar que ellos reconocen que los instrumentos que tienen hoy día no sirven para rehabilitación patrimonial pero están dispuestos a ayudar, a colaborar y a forzar el sistema para que esto ocurra.

En el área de desarrollo económico, se esta comenzando a trabajar con SERCOTEC en el ámbito de capacitación.

Han surgido ciertas dificultades medio ambientales, principalmente porque se ha decretado que todas las intervenciones tienen que tener un dictamen de contraloría que obliga a evaluaciones ambientales y en este sentido se esta viendo que se necesitará.

Yo diría que hoy, la coordinación intersectorial es lenta, aún son puntuales pero principalmente porque aún estamos en fase de instalación y nosotros en proceso de generar una cartera de proyectos definitiva y posible de implementar.

El desafío aún lo tenemos en la coordinación interna, ya que por ejemplo nosotros mismos no tenemos un lenguaje técnico para el diseño de espacio públicos y las unidades técnicas municipales tienen esquemas y métodos de diseño tradicionales que no son correspondientes con los criterios que queremos implementar.



Con CMN, también tendremos una relación permanente especialmente en como vamos a compatibilizar nuevas propuestas de diseño urbano más modernas, con menos autos, más peatón, con la ortodoxia de conservar el espacio público como era tradicionalmente.

3. En cuanto a los instrumentos que ofrece el estado para intervenir la ciudad ¿qué instrumentos son los más utilizados por su institución? ¿Cuáles han sido los resultados en su implementación?

Nosotros hemos utilizado en general los instrumentos de la SUBDERE para espacios públicos y al filo de la legalidad, porque para partir ha habido ciertas demoras por lo que hemos tenido que utilizar lo que hay. Los PMU, los PMB.

Los subsidios MINVU para recuperar cité pero en general no hay muchos instrumentos para este tipo de intervenciones. Por ejemplo en cuanto a vivienda, en Santiago hay un alto porcentaje de viviendas en donde se debe reemplazar por completo el sistema de alcantarillado, y la normativa actual no tiene compatibilidad con lo que necesitamos hacer.

Otro problema es el soterramiento de cables, entre otras situaciones practicas que o bien utilizas las herramientas como están o no podemos hacer nada, lo que limita las intervenciones.

Otros problemas con los que nos enfrentamos son por ejemplo que hacemos con los paraderos de los buses que tienen una tipología estándar con las características patrimoniales de los sectores a intervenir y los diseños urbanos que se debiesen implementar, que se hace con las vías exclusivas de buses que por normativas tienen que cumplir ciertas velocidades y nosotros estamos proyectando zonas de trafico lento, etc. La coordinación en este sentido es primordial pero las herramientas limitantes.

Hoy en cuanto a instrumentos identifico solo los cite del MINVU pero no hay otras líneas que nos sirvan para este programa.

Aún faltan procesos integradores donde el gobierno local tiene mucho que hacer. Creo que para nuestro programa falta subir grandes socios a la mesa y también creatividad y capacidad de convocar a los diferentes actores. También nos falta entender como funciona la ciudad. La ciudad es un órgano que tiene un funcionamiento primordialmente económico, y además hoy tiene una importante injerencia la participación de los ciudadanos a todo evento.