

## Práctica política del diseño urbano. Notas sobre la vida institucional y labor de la Corporación de Mejoramiento Urbano, CORMU. 1966-76 ▶ 1.

**Alfonso Raposo Moyano y Marco Valencia Palacios**

El texto examina los procesos de producción discursiva y simbólica asociados al tema de la construcción del espacio urbano. En este contexto se considera la práctica de diseño urbano desarrollada en CORMU relacionándolo con la racionalización disciplinaria urbanística. Para ello se describen, de un modo sucinto, algunos rasgos históricos generales del proceso de racionalización disciplinaria que se desarrolla al interior del ámbito académico y profesional chileno, para situar luego allí la emergencia del Diseño Urbano. Se revisa en especial la emergencia de la cultura del Town Design y su relación con la proyectación arquitectónica, en el marco de la utopía funcionalista y su visión de ciudad. Se analiza su textura en cuanto práctica proyectual, surgida desde los intereses profesionales, técnicos y culturales de la institución arquitectónica y su posterior desenvolvimiento en los procesos de producción del espacio urbano, asociados al sector público.

Complementariamente se examinan las relaciones entre modernidad, diseño urbano y utopía, advirtiendo sus orientaciones y tendencias así como su funcionalidad política. La atención se dirige luego al contexto modernizador y la utopía urbana implícita en el discurso político, procurando advertir la concepción de ciudad en dos momentos: la ciudad de la revolución en libertad y la ciudad de la transición al socialismo.

Finalmente se considera la urbanística post CORMU en su ulterior deriva, procurando advertir las diversas tendencias que desestructuran su integridad disciplinaria: exo-urbanismo, urbanismo identitario, urbanismo de libre concurrencia y el urbanismo proactivo inmobiliario.

Palabras Claves: Diseño urbano, políticas territoriales.

This paper approaches the processes of discursive and symbolic production associated to the construction of the urban space. Within this context the practice of urban design developed by CORMU is related to the urban rationalisation of the discipline. In order to achieve this, some general historical characteristics of the rationalisation process of the discipline are briefly stated and then the rise of the Urban design is signalled. Special attention is paid to the rise of the Town Design and its relation to urban projecting within the context of the functional utopia and its city vision. Its context as project practice is analysed, such practice develops from professional technical and cultural interests of the architectural institution and its later development in the processes of urban space, associated to the public sector.

The relationship between modernity, design and utopia are complementarily examined, noticing its orientations and tendencies as well as its political functionality. Attention is latter paid to the modernising context and the urban utopia implicit in the political discourse. An attempt is made at grasping the conception of the city at two moments: the city of revolution in liberty and the city of transition to socialism. Finally the post CORMU urbanism and its divergences are considered in an attempt to understand the several tendencies which took its disciplinary structure apart: exo-urbanism, identity urbanism, free urbanism and pro active real estate urbanism.

Key words: Urban design, territorial policies.

**14** El presente documento forma parte del proyecto de investigación FONDECYT 1020207 «Interpretación de la obra arquitectónica. Historia de las realizaciones habitacionales de CORMU. Santiago 1966-1976. Se basa en trabajo adelantado por los autores en el proyecto denominado "Arqueología del Paisaje Urbano de Santiago. Historia de la arquitectura de la CORMU 1966-1976" Este proyecto contó con financiamiento provisto a través del Concurso de Proyectos de Investigación, correspondiente al año 2000, de la Comisión de Investigación de la Universidad Central de Chile.

## INTRODUCCION

En la década de los 60 se constituye en nuestro país una nueva forma de mirar la ciudad. Se formaliza una cierta cultura modernizadora de los hechos urbanos. La incorporación orgánica del “desarrollo urbano” como un nuevo campo de políticas públicas, instaura, entonces, una nueva área de generación de discursos conformadores de opinión ciudadana. La mirada que por entonces empieza a difundirse en los medios de comunicación sobre el accionar de la ciudad, está frecuentemente presidida por el sesgo de significados provenientes de la disciplina urbanística y del planeamiento urbano. Se constituye así, una producción de subjetividad y una opinión pública más consonante con el conocimiento que los agentes y autoridades técnicas manifestaban respecto los asuntos del desarrollo urbano.

Hacia mediados de la década de los 60, la visión que se desarrolla desde el Estado sobre el área metropolitana de Santiago, comienza a tener un correlato de grandes intervenciones urbanas que buscan transformar substancialmente diversos aspectos de la estructura funcional de la ciudad. Tales intervenciones no sólo representan obras que irrumpen en la vida cotidiana del habitante ciudadano, sino que generan expectativas sobre el desarrollo futuro de la ciudad. En los medios académicos, profesionales y técnicos vinculados al planeamiento y administración urbana, surgen inquietudes sobre el alcance e impacto de los proyectos y se establece un fuerte debate público al respecto. ▶ 2

Frente al anquilosamiento de la accesibilidad del accionar urbano, las agencias públicas del sector, reconocen la necesidad de modernizar el sistema de transporte y se emprenden las acciones del Plan de Transporte Metropolitano y las obras del Metro. Frente a la creciente expansión de los asentamientos irregulares, se intensifica la acción del Estado a través de nuevos programas de vasta cobertura, como fue la “Operación Sitio.” Frente a los ciclos de obsolescencia del stock edificado de la ciudad, reconocible en las áreas pericentrales e intermedias de la ciudad, surge la necesidad de emprender acciones de renovación urbana que restablezcan la rentabilidad del espacio inmobiliario urbano. CORMU era entonces, la principal entidad nacional a cargo de esta tarea.

Interesa aquí la vida de esta institución del Estado, porque, a través de su labor se desarrolló, una propuesta arquitectónica, cuya impronta constituye rasgos significativos de la fisonomía actual de la ciudad de Santiago. La tarea de CORMU, en este respecto, se expresó en un vasto programa de remodelaciones urbanas que, no obstante las limitaciones de la cuantía de obras que pudo realizarse, representó una importante modificación en el paisaje urbano de la ciudad de Santiago y de otras ciudades del país. La vida de CORMU interesa también porque muestra un fragmento de historia institucional pública en que la racionalidad modernizadora del Estado, bajo el influjo de la utopía política, larva en el interior de su accionar los rasgos de una utopía urbana moderna.

Cuando miramos hoy las grandes transformaciones del paisaje urbano que, bajo el

**2 4** La necesidad de este debate se expresa, por ejemplo, en la reaparición de la Revista del Colegio de Arquitectos de Chile. La edición de su primer N° de reinicio, data de Abril de 1968. El Seminario de CIDU-PLANDES “La Metropoli a través de los grandes proyectos” realizado en Noviembre de 1967, ejemplifica también este orden de preocupaciones. La preocupación es similar en otros países de América Latina, el Congreso Panamericano de Arquitectos de Octubre de 1968 estuvo dedicado al tema de la “Renovación Urbana”

ímpetu de los intereses inmobiliarios privados, se suceden cotidianamente en la ciudad, la labor de CORMU puede parecer de poca relevancia. En el presente texto intentaremos mostrar que subyacen en esta labor significaciones influyentes en la subjetividad ciudadana de ese tiempo, correlativas de visiones de mundo que impulsaron la concepción de los proyectos. Se pretende mostrar también como estos significados pueden integrar la forma de ser de la obra CORMU en la imagen urbana actual.

En la época en que CORMU empieza a desarrollar sus acciones, la maquinaria de producción de la propiedad inmobiliaria del sector privado no se había aún constituido con la dinámica y escala que presenta hoy en día. Si bien existían precedentes en materia de remodelación habitacional urbana en la ciudad de Santiago, estas acciones habían sido excepcionales y muy limitadas ▶ 3. Con la CORMU se instaura

entonces una práctica de remodelaciones urbanas cuya dinámica no tenía precedentes en el accionar público ni en la experiencia privada, en el país.

Más allá de lo inédito, el asunto que hace de la labor de CORMU una materia a tematizar, es que, como se espera mostrar, las obras que integran su labor se realizan constituyéndose como partes de una concepción sobre la “arquitectura de la ciudad” y teniendo en vista la constitución de un proyecto urbano. Lo relevante que se pretende mostrar al respecto es que, este proyecto urbano se constituye formando parte de un programa ideológico de transformación socio-política

del conjunto de la sociedad. El aspecto emergente en el que concentraremos nuestra atención es que, en el marco de las políticas gubernamentales, se enuncian objetivos, con respecto al proceso de producción del espacio urbano, que buscan especificar un sentido global estructural de cambio modernizador, en la imagen de la ciudad y en el propio accionar de la sociedad y del Estado.

## 1. LA PERSONALIDAD INSTITUCIONAL DE LA CORMU

La CORMU se constituye como parte de una de las transformaciones político-administrativas más importantes llevadas a cabo en la década de los 60, en la institucionalidad del sector público del país. El gobierno demócrata-cristiano, liderado por el presidente Eduardo Frei Montalva, en el marco de los grandes actos de modernización política de la denominada “revolución en libertad”, unifica y centraliza las preocupaciones políticas estatales por lo que hoy se denomina el “ordenamiento territorial” del país. Se trataba de constituir la institucionalidad con que habría de enfrentarse técnicamente la necesidad de dar nuevo contenido político y programático al rol gubernamental respecto de las necesidades de vivienda social y los problemas del desarrollo urbano.

### 1.1. La institucionalidad del sector vivienda y urbanismo

En diciembre de 1965, mediante la ley 16.391 (D.O. 16/12/65) se creó el Ministerio de Vivienda y Urbanismo

3 ◀ Esto de los precedentes debe ser dicho con ciertos resguardos. Las acciones desarrolladas por los Intendentes Vicuña Mackenna en Santiago y Echaurren en Valparaíso tuvieron el alcance de remodelaciones estructurantes de un nuevo orden y centralidad urbanos. Similar importancia tuvieron las remodelaciones asociadas a la acción de la Corporación de Reconstrucción y Auxilio y del Ministerio de Obras Públicas para reconstruir las ciudades dañadas por los sismos de Enero de 1939. Lo que resulta diferente en CORMU son principalmente las remodelaciones habitacionales. Precedentes de este género de intervenciones son las remodelaciones: “Parque Agustinas” (Cumming, Agustinas, Maturana, Moneda); “San José” (Almirante Barroso, Agustinas, Riquelme, Moneda); “Irrrazaval” (Lo Encalada, Irrrazaval, Matta Oriente) todas ellas labor indirecta de CORVI realizada a comienzo de la década de los 60, en conjunto con la Sociedad Constructora Desco Ltda.

MINVU. El accionar de este ministerio estaría asesorado por una entidad constituida como Consejo Nacional de la Vivienda y secundado por empresas autónomas del Estado que actuarían como entidades ejecutoras: la Corporación de Servicios Habitacionales CORHABIT sucesora de la Fundación de Viviendas y Asistencia Social (D.S. 485 D.O. 15 Sept. 1966), la Corporación de la Vivienda CORVI, reestructurada (D.S. 508 D.O. 26 Sept. 1966), y la Corporación de Mejoramiento Urbano CORMU. Complementariamente se establecía la tuición por parte de MINVU, de las relaciones gubernamentales con las Empresas de Agua Potable del país y con la Caja Central de Ahorro y Préstamo.

Al interior de MINVU se creaba, aparte de las correspondientes subsecretaría, secretaría técnica, y Dirección de Planificación y Presupuesto, la Dirección General de Obras Urbanas, la que incluía cuatro áreas de acción: Dirección de Servicios Sanitarios, Dirección de Pavimentación Urbana, Dirección de Equipamiento Comunitario y Dirección de Oficinas Regionales.

Es importante advertir que el conjunto de esta estructura jurídico-administrativa responde a una política que da al Estado un rol director en la producción del espacio territorial urbano nacional. Dicha política se plantea, sin embargo, en un encuadre que conserva la estructura básica de fuerzas económicas que modelan el proceso urbano. En la concepción gubernamental:

*“Si los trabajadores prosiguen colaborando con su esfuerzo y los inversionistas privados y empresas constructoras satisfacen su rol específico, se dará*

*solución democrática a un problema que en otros países, que no se quiere imitar, han querido abordar con la llamada Reforma Urbana, sin lograr otra cosa que hacerlo insoluble” (Mensaje Presidencial 1966, 318)*

#### **a) Contexto socio-político y políticas territoriales.**

El proyecto político de “revolución en libertad” del gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva constituyó un gran esfuerzo de reforma desarrollista que, en lo económico, busca modernizar y revertir el cuadro de agotamiento del capitalismo industrial nacionalista y en lo social y político se afana en establecer un cuadro de integración de la sociedad. Esta posibilidad, que ha de realizarse sin violentar el esquema liberal y democrático del país, se basa en la esperanza de lograr reestructuraciones institucionales internas y de contar con una coyuntura favorable, en términos de capital financiero internacional, en el marco de la denominada Alianza para el Progreso. En este contexto, se institucionaliza en el dominio público la planificación, como una práctica instrumental racionalizadora, cuya óptica incluye la consideración espacial de la economía. La variable territorial llegó así a constituir una de las dimensiones básicas de esta planificación, como factor estratégico en las acciones de redinamización del desarrollo nacional y de integración societal. Surgieron, por tanto objetivos de política nacional con respecto a los procesos territoriales: el proceso de urbanización, el desarrollo regional y el desarrollo urbano. La creación del MINVU y sus Corporaciones, así como la creación de ODEPLAN tiene como finalidad establecer las políticas en estas materias, desarrollar los estudios y constituir las acciones programáticas correspondientes.

Las políticas nacionales de urbanización que emergen en este contexto, dicho muy sucintamente, se orientan a impulsar el desarrollo de las regiones deprimidas y en general a aminorar la profundidad de las desigualdades regionales observables en el país. La estrategia que se perfiló en esta materia, busca fortalecer determinados nodos del sistema urbano que puedan ejercer el rol de nuevos polos de desarrollo complementarios a la economía de aglomeración establecida en Santiago. En base a este esquema general se procede luego a establecer las políticas más específicas en materia de desarrollo urbano, de desarrollo metropolitano y de renovación urbana.

El perfilamiento de las políticas de desarrollo urbano nacional se produce junto con un conjunto de acciones destinadas a fortalecer la capacidad de las agencias técnicas de los municipios para asumir las tareas en este campo. Conceptual y operacionalmente, el perfilamiento de las políticas de desarrollo urbano se concibe vinculado al rol de los centros urbanos que han de actuar como polos de desarrollo en el contexto del sistema urbano nacional. Las ciudades son consideradas como *“regiones urbanas en desarrollo, incluidas no sólo dentro del marco físico de un Plan Regulador sino dentro de un plan de corto y mediano plazo que asegura los medios para su realización”*.

Por otra parte, el desarrollo urbano se operacionaliza asociado al desarrollo comunal y a la participación de las comunidades locales. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, desarrolló para el efecto, un programa de Convenios de Asistencia Técnica Municipal dirigido a

fortalecer la gestión de los municipios de las principales ciudades del país, en materia de programación del desarrollo local. El programa contemplaba tres etapas: la contratación a firmas consultoras privadas de Estudios Pre-inversionales (EPI) de Vivienda y Desarrollo Urbano para cada una de las principales ciudades del país; la capacitación de personal para constituir Oficinas Locales de Programación; y el estudio y preparación de los Manuales de Operación para la ejecución de las tareas. A esto debe añadirse acciones diversas de asistencia técnica patrocinadas por el Ministerio a las municipalidades bajo la forma de un equipo móvil de asistencia técnica (Mensajes P. 1967;438 / 1968; 505).

La formación de las Oficinas de Programación (predecesoras de las actuales Secretarías Comunales de Planificación) en los municipios de las principales ciudades del país fue una labor significativa en términos de modernización administrativa del desarrollo urbano a nivel local. La participación fue un objetivo importante en el accionar de estas Oficinas. Para efectos de la Programación de Inversiones 1969/70, se formaron Comités Locales de Programación integrados por autoridades, funcionarios y jefes de las Oficinas Zonales de MINVU. Para atender los municipios de la áreas metropolitanas (Santiago, Valparaíso, Concepción) se crearon Oficinas Centrales.

#### **b) Opinión pública y sector privado.**

La opinión política e institucional del país fue ampliamente favorable a la reforma institucional que creaba el sector Vivienda y Urbanismo. Se veía en ello una iniciativa de concentración de recursos gubernamentales, consonante con la magnitud de la tarea

propuesta para superar las malas condiciones habitacionales del país. La Nación editorializaba al respecto:

*“La creación de un organismo centralizador, a nivel ministerial, que aglutinara las distintas reparticiones de una u otra manera ligadas con la construcción y hasta ahora dispersa en distintos ministerios figuraba en la plataforma programática del nuevo Gobierno, con anterioridad a la consulta electoral de 1964. Los sismos de marzo pasado pusieron en evidencia la agilidad con que podían actuar las distintas reparticiones relacionadas con la vivienda (...). Esa experiencia demostró la viabilidad del proyecto de creación de un Ministerio de Vivienda y la urgencia que se abocara a sus funciones lo antes posible. El Congreso Nacional valoró en sus reales proyecciones esta iniciativa y dio las facilidades pertinentes para que este proyecto llegara a convertirse en una ley de la República (...) de esta manera se tenderá a dar respuesta a una de las más caras aspiraciones de la población, como lo es el ideal de la casa propia para todos” (15,12,65)*

Similar satisfacción expresa el presidente de la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC) Sr. Sergio Farretti Rivera en telegrama enviado al Presidente de la República:

*El Consejo Nacional de la Cámara Chilena de la Construcción, reunido en Cartagena, en su trigésima sesión, adhiere a la promulgación de la ley del Ministerio de la Vivienda, en el cual se ve la herramienta indispensable para resolver el problema habitacional del país, al cual S. E. ha dado el énfasis*

*que su importancia requiere, Ve satisfecha, además, una de sus más sentidas aspiraciones” (La Nación, 16,12,65)*

Esta satisfacción se explica porque la administración del presidente Frei había recogido el grueso de los términos del estudio y propuesta que la CCHC había elaborado para dar forma operacional a las metas del Plan habitacional del nuevo gobierno, el que había sido presentado, antes de su asunción al mando, al presidente electo (Revista de la CCHC, Nov. 64)

Las omisiones de la palabra “urbanismo” en las dos citas anteriores son seguramente irrelevantes. Pero no lo es el hecho de que en el grueso de los discursos que recogen los medios de la época, no se encuentran referencias a la consideración del desarrollo urbano y de la imagen y ambiente urbanos, como asuntos significativos de la sociedad a enfrentar por la acción técnica del Estado. Es como si aquellos aspectos jurídicos considerados en la legislación al respecto, carecieran de un correlato, en términos de intereses e imágenes colectivas. En el discurso del recién designado titular del primer ejercicio ministerial (D.S. N° 2017 D.O. 24.12.65) se encuentran pocas ideas al respecto. En su discurso, el Sr. Modesto Collado Nuñez, al asumir su ministerio, señala la importancia del MINVU en la tarea de “desterrar el hacinamiento y la insalubridad en que viven gran parte de nuestros conciudadanos y de aportar a nuestras ciudades los progresos del urbanismo contemporáneo” (La Nación, 15.12.65). Caracteriza luego la trayectoria histórica de la legislación chilena en materias habitacionales y destaca el carácter pionero de la creación de MINVU en América Latina. Refiriéndose a CORMU señala:

*La CORMU atacará un aspecto del desarrollo habitacional que es probablemente el más urgente y el de más difícil solución: nos referimos a la necesidad de terrenos adecuados para realizar proyectos de remodelación urbana, o nuevos grupos importantes de edificación. Dicha institución existe en todos los países que han abordado esta materia: en España, por ejemplo se llama Gerencia de Urbanizaciones y ha tenido considerable influencia en el progreso realizado en ese país en el plano habitacional. (La Nación 15,12,65)*

Por cierto, junto con superar las limitaciones de la institucionalidad anterior, la creación de este nuevo dispositivo buscaba ampliar las atribuciones del ejecutivo, incorporando más orgánicamente una nueva área de dominio público a la esfera de los asuntos del Estado. Lo que, en sentido general, parece más relevante en la emergencia de este proceso es, sin embargo, el avance modernizador en la consideración estatal de los aspectos relativos a la distribución territorial del desarrollo. Este aspecto de la realidad social carece, sin embargo de una presencia explícita en el flujo de contenidos del discurso político que ingresa al espacio público en los comienzos del período que estamos considerando. Corresponde a materias que se desarrollan circunscritamente en el marco de la reflexión de algunos medios profesionales y académicos de la sociedad nacional, la que habrían luego de imprimir nueva orientación y sentido al quehacer público en materias habitacionales y de desarrollo urbano. Tales reflexiones no se desarrollan, sin embargo, como un pensamiento unitario u orgánico. Hay, por el contrario, una pluralidad de visiones y culturas administrativas distintas y de

diverso origen que buscan expresar sus concepciones y desarrollarlas en la práctica. En este respecto, podemos adelantar nuestra conjetura de que la visión de mundo que se constituye en CORMU, como impulso subyacente de su labor, fue sólo una de las corrientes de pensamiento originadas en los ámbitos académico-profesionales: la "cultura del diseño urbano", la que se desenvuelve marcando un acento diferente a la que predomina como concepción emergente de los programas técnicos de origen político-partidario.

En la ideación de la constitución institucional de MINVU y sus Corporaciones fue muy influyente el imaginario empresarial de la Cámara Chilena de la Construcción, expresado en el ya mencionado estudio entregado al presidente electo. Esta institución consideraba fundamental para la realización de su plan:

*... la creación de una entidad que tendría por objeto facilitar en forma ágil la reconstrucción de la zona de edificación antigua de las principales ciudades. Esta entidad que hemos denominado "Corporación de Mejoramiento Urbano" tendría atribuciones adecuadas para cumplir las siguientes funciones:*

1. Determinar las zonas que estarían afectas a mejoramiento y dentro de ellas los sectores de compra y expropiación inmediata.
2. Comprar y expropiar los predios por un procedimiento sumario
3. Compensar o indemnizar a los propietarios cuando ello proceda y
4. Vender terrenos para la construcción de conjuntos armónicos

(Revista de la Construcción CCHC, Nov 1964, pp 63-69)

Se abriría con ello una ancha puerta para la participación funcional del empresariado de la construcción, en los procesos de renovación de las ciudades. Tal funcionalidad es, posteriormente, reconocida explícitamente por CORMU. en una de sus publicaciones:

“Es indispensable añadir que no es posible encarar la solución del problema habitacional sin la participación activa del Sector Privado. Más aún, para lograr las metas de desarrollo en todos sus aspectos se requiere facilitar y estimular la participación responsable de las actividades privadas en los programas nacionales. En conocimiento de que las empresas privadas que participan y colaboran en la ejecución de viviendas, tradicionalmente han tenido graves dificultades para adquirir los predios que necesitan para realizar sus programas, era necesario considerar, además, la creación de mecanismos adecuados para proporcionales dichos terrenos, haciendo así posible, en este rubro, una más estrecha colaboración entre Sector privado y el Gobierno” (MINVU, CORMU. Stgo Oct. 1968)

### **c) Aportes de la asistencia técnica internacional.**

En la concepción político-administrativa del sector Vivienda y Urbanismo del Estado chileno, fueron influyentes, elementos de las políticas de relaciones exteriores e ideario modernizador norteamericano, a través de la participación de agentes técnicos y académicos en misiones de asistencia técnica internacional. Existían precedentes al respecto. La asistencia técnica norteamericana a entidades gubernamentales chilenas tiene una larga tradición

que se acentúa a partir de fines de la década de los 50, bajo el marco del llamado Punto Cuarto del Departamento Interamericano y posteriormente en el encuadre de la Alianza para el Progreso.

En materia de vivienda y urbanismo puede ser destacada, por ejemplo, la labor desarrollada en Chile por Richard D. Hudson, Director de la National Association of Home Builder de Estados Unidos de Norteamérica. Richard Hudson vino a Chile por primera vez en 1957 en el marco del denominado Punto Cuarto y desarrolló posteriormente una importante y prolongada labor de apoyo técnico a la CORVI, especialmente en lo concerniente a la organización de la construcción habitacional y gestión de nexos técnicos con la Cámara Chilena de la Construcción. Otra misión destacable fue la desarrollada a fines de 1958, por Ralph Taylor experto en renovación urbana, en el marco del convenio suscrito entre el Punto Cuarto y el MOP (CCHC, Memoria anual 1959).

A raíz de los sismos de mayo de 1960, la asistencia técnica norteamericana se intensificó. Entre 1961-1964, se estableció un convenio entre la Agencia Interamericana de Desarrollo (USAID) de los Estados Unidos y la Sección de Planificación Urbana del Ministerio de Obras Públicas. En este contexto se llevó a cabo, en distintas ciudades de la zona sur del país, paralelamente con la tarea de reconstrucción, acciones de asesoría en planificación urbana destinadas a establecer, en conjunto con técnicos nacionales, los rasgos básicos de los nuevos planos reguladores.

A través del financiamiento y apoyo técnico de USAID se desarrolló también un programa de Estudios



4 ◀ Las relaciones entre el gobierno de Chile y la Ford Foundation originadoras de este programa fueron impulsadas por Harry Wilhelm, representante de la Ford Foundation en Argentina y Chile y René F. Eyheralde, arquitecto chileno, especialista en programas de esta fundación. En enero de 1964, arribó a Santiago “un equipo de arquitectos y planificadores desde los Estados Unidos. Este equipo incluía al arquitecto W. W. Caudill, Presidente del Departamento de Arquitectura de la Universidad de Rice y socio de la firma Caudill, Rowlett and Scott, Architects (CRS) y al planificador Reginald Isaacs del Departamento de Planificación Urbana de la Universidad de Harvard” ...” Este equipo en conjunto con las autoridades técnicas chilenas definió los términos de referencia del programa. Los profesionales a cargo de las operaciones del programa fueron seleccionados entre el personal del MOP y de CORVI: los arquitectos Amador Brieua, Jefe y Planificador del Programa de equipamiento Comunitario; Rut Baechler y Santos Rubio y los sociólogos Jacqueline de Martinez, Waldo Lopez, y Eduardo Lawrence”. Entre los consultores externos se menciona a los profesores Frank Vigier (Harvard), Larry Mann (North Carolina), John Friedmann (MIT) Walter Stöer (Viena) (fte: Departamento de Arquitectura, Universidad de Rice, “Diseño para los primeros cinco” Houston 1964.)

5 ◀ Al parecer, esta concepción particularista del programa puede haber derivado posteriormente hacia una concepción más funcionalista basada en estándares de necesidades de equipamiento. Señala Pavez (98) que en 1968 el Programa de Equipamiento Comunitario, dependiente del Departamento de Planes y Programas del MOP (Convenio Fundación Ford), tradujo con el título de “Un sistema de Standard de Equipamiento Comunitario Para Grandes Conjuntos Habitacionales: El Ejemplo Francés” la versión de 1962 de la grilla francesa Dupont de estándares de equipamiento.

Preinversionales de Desarrollo Urbano y vivienda aplicable a las principales ciudades del país. En la concepción del programa que se desarrolló entre 1964-1969 fué importante la asesoría técnica prestada principalmente por Laurence Mann.

En esta misma época, el gobierno chileno con el apoyo de la Ford Foundation inicia también, paralelamente, el Programa de Equipamiento Comunitario ▶ 4. Tenía por objeto coadyuvar al desarrollo social y económico de las comunidades locales. Comprendía tanto la concepción de planes de alcance nacional y regional como el desarrollo de proyectos específicos. En el programa participaban las Universidades de Rice y de Harvard y dos organizaciones profesionales: “Caudill, Rowlett and Scott y la Associated Consultants. El programa comenzó a operar en Marzo de 1964, en el Ministerio de Obras Públicas y se proponía formar un banco de proyectos en desarrollo con un centenar de intervenciones para fines de 1965. La puesta en marcha del programa comprendió 5 proyectos: Población Presidente J. A. Ríos, Población La Feria Sur y Comuna de La Florida en Santiago; Población Almirante Gomez Carreño en Viña del Mar y la Colonia Presidente Kennedy, en construcción por la Corporación de Reforma Agraria CORA, en la localidad de Hospital.

El programa, de fuerte raigambre comunitarista, acuñó como su principal

concepto operativo el de “centro cívico”, entendido como corazón de la comunidad, sede de una nueva estructura social articuladora de intereses y acciones conjuntas de partenariat, símbolo de identidad local y vocación de progreso. La idea era de que cada proyecto surgía del reconocimiento de las peculiaridades locales y se organizaba con alta flexibilidad para aceptar las exigencias de las dinámicas de cambio y transformación económico social. ▶ 5

La misión más influyente en el ideario urbanístico nacional fue, posiblemente, la desarrollada en Chile, entre 1965-1969, por la misión que encabezó el profesor John Friedmann, Jefe del Programa de Planificación Urbana de la Universidad de California, Los Angeles UCLA, bajo el auspicio de la Ford Foundation. La misión llegó a Chile en junio de 1964 y puso en marcha un Programa de Asesoría en Desarrollo Urbano y Regional, trabajando conjuntamente con personal técnico de CORFO, MOP, MINVU, ODEPLAN, INDAP y la Consejería de Promoción Popular. Paralelamente, el profesor Friedmann desarrolló un convenio entre la Universidad de California Los Angeles UCLA y la Universidad Católica de Chile, el que permitió la creación del Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional CIDU, destinado a impartir docencia para post-graduados y desarrollar programas de investigación. La actividad de este Centro de estudios había de ser muy significativa por las orientaciones y apoyo que prestó a la actividad del nuevo sector gubernamental. (Friedmann, 69). Esta entidad académica llegó a constituir virtualmente, en la teoría y en la práctica nacional, una primera escuela con un enfoque moderno en materia de gestión pública del desarrollo urbano.

Es posible advertir ciertas diferencias entre la perspectiva del profesor Friedmann y las nociones prevalecientes en el plano gubernamental chileno. Para la percepción de los agentes políticos nacionales, la creación de MINVU y sus Corporaciones respondía a la necesidad de constituir en la esfera política del Estado un nuevo sector político-administrativo unificado que se hiciera cargo, de un modo más integrado y coherente, de los asuntos habitacionales y del desarrollo urbano. La orientación del profesor Friedmann, en cambio, no podría, en modo alguno, ser considerada sectorialista. En su concepto, la contextura de MINVU y sus corporaciones poseía las atribuciones necesarias para enfrentar una tarea de mayor trascendencia: establecer “el marco urbano-regional del desarrollo nacional”, una nueva base para el análisis gubernamental y para la coordinación de políticas y programas. En su concepción, tal tarea estaba referida al conjunto del sistema público de conducción de la nación y a transformaciones societales del conjunto del país, necesarias para activar un proceso sostenido del desarrollo nacional. Frente a un diagnóstico de desintegración social, económica y espacial de la sociedad chilena (crisis de inclusión) el profesor Friedmann abrigaba la esperanza de que se pudiese organizar a los ciudadanos locales para que colaboraran en forma más significativa con el Gobierno Central en la construcción de sus propias comunidades. El Programa de equipamiento comunitario constituía un correlato operativo en este respecto:

*“Pero la difusión del marco urbano-regional adoptado no fue sólo una innovación formal y más bien neutral; agregó también nuevas dimensiones a*

*la política nacional. Cada ciudad y región proyectaría sus propios objetivos de desarrollo; trataría de convertirse en una comunidad hecha y derecha. Dado que casi no existían recursos locales (debido a la estructura del sistema de impuestos) el Gobierno tendría que canalizar capital de desarrollo hacia la periferia de acuerdo con ciertas prioridades nacionales. Si no de inmediato, empezaría a elevarse después demandas de mayor autonomía para agilizar las respuestas del Gobierno a las necesidades del público, junto con hacerlas más apropiadas y flexibles. En tanto que un asentamiento es sencillamente un objeto pasivo a merced del poder dominante, una comunidad desea transformarse en un sujeto activo, haciendo su propia historia. Todo esto presagiaría grandes cambios en el patrón tradicional de políticas y de administración. El nuevo marco urbano-regional plantearía también el desafío de la integración en una forma nueva; no ya por la autoridad y la jerarquía, sino a través de líneas horizontales de relación comunitaria, orientadas hacia las tareas” (...)*

Visto desde hoy en día, este ideario resulta concordante con las actuales ofertas y demandas descentralizadoras y neomunicipalizadoras que se nutren de las doctrinas en boga, del desarrollo local, pero también puede leerse como una anticipación utópica que contrasta con las visiones históricas recientes del desarrollo municipal chileno. Conforme a la visión de Salazar (1999) el desarrollo del proceso de modernización industrialista impulsado por el Estado chileno edificó un sistema social y político centralizado que por su enorme peso estructural desarticuló las posibilidades de integración y desarrollo de las

comunidades locales. En el período que estamos considerando el “centralismo democrático” se encontraba en pleno apogeo. En la reseña histórica que este autor hace de la labor impulsada por la Confederación Nacional de Municipalidades CONAM se consigna un hecho representativo al respecto:

*“En el XI Congreso, celebrado en Osorno en 1967 – para muchos el más importante en la historia de la CONAM–, se definió con mayor claridad aún, la forma de integrar las organizaciones vecinales (no sólo las juntas de vecinos y centros de madres) a una comuna “coordinada orgánicamente” por los municipios. La moción fue aprobada por todos los partidos políticos representados en el Congreso, con excepción del partido Demócrata Cristiano” (Salazar 98.57).*

En relación a los aspectos regionales del desarrollo nacional, la actividad del grupo misional del profesor

Friedmann se radicó inicialmente en el Departamento de Planificación Regional de CORFO y luego en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Posteriormente, luego de la Creación de la Oficina Nacional de Planificación ODEPLAN, se constituyó al interior de esta entidad como una División de Planificación Regional. La delimitación de las regiones de planeamiento y el montaje de los ORPLAN (Oficinas regionales de planificación), la definición de las prioridades regionales de inversión, la construcción de indicadores de desarrollo regional y la identificación de proyectos regionales, fueron las principales tareas iniciales (Störe, 66,261). La relevancia efectiva

de la teoría y práctica de la planificación regional en el desarrollo nacional es difícil de establecer. Tuvo, sin embargo, claros efectos, más allá del círculo de técnicos y especialistas, en la constitución del discurso político, incorporando mayor conciencia territorial y elementos doctrinarios relativos a los aspectos espaciales de la asignación sectorial de recursos en el país. Por cierto, la historia del advenimiento, auge y extinción de la Ciencia regional y de la Planificación regional en Chile es una materia mayor que merece un tratamiento distinto al de este texto.

## 1.2. La Institucionalidad de CORMU

El período del accionar de CORMU fue breve. La ley orgánica que la constituye, Decreto Supremo N° 483 del 25 de agosto de 1966, fue publicada en el Diario Oficial del día 3 de septiembre de 1966. Diez años más tarde, la institución fue suprimida junto con la disposición que da origen al actual Servicio de Vivienda y Urbanización SERVIU. Sin embargo, la acción de CORMU que nos interesa concluye virtualmente tres años antes, puesto que, con posterioridad a 1973, se abandona, en la práctica, la línea de acción remodeladora. Consideremos brevemente a continuación su contextura jurídica.

### a) Competencias.

Las atribuciones que se otorgaron a CORMU para desarrollar su acción fueron vastísimas. ▶ 6 Se la concibió como una empresa del Estado, de carácter autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se le otorgó competencia para expropiar y participar en el mercado del suelo, para remodelar

64 El art. 2° del D.S. 483 (D.O. 03.09.66) señala: “La Corporación de Mejoramiento Urbano está encargada de urbanizar, remodelar, subdividir inmuebles, dentro o fuera de los límites urbanos, formar una reserva de terrenos para abastecer los planes de viviendas, desarrollo urbano y equipamiento comunitario, tanto del sector público como del sector privado; proponer al Ministerio de Vivienda y Urbanismo la fijación, ampliación o reducción de los límites urbanos o de las comunas, la modificación de los planes reguladores comunales e intercomunales respectivos y el cambio de destino de los bienes nacionales de uso público que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones; colaborar y asociarse con las municipalidades y con las empresas privadas en la realización de proyectos de desarrollo y mejoramiento urbano; otorgar créditos para este fin, supervigilar y fiscalizar su realización y fijar, dentro de las áreas urbanas, los límites de las zonas de mejoramiento urbano y procurar su ordenamiento y desarrollo”.

inmuebles urbanos y para proyectar zonas de urbanización, mejoramiento urbano y equipamiento. Se le dio atribuciones para proponer directamente las modificaciones de los instrumentos reguladores de planificación urbana, colaborar y asociarse con municipalidades y con las empresas privadas para realizar proyectos de desarrollo y mejoramiento urbano, proveyendo crédito para este propósito.

Las competencias operacionales de CORMU se vieron prontamente refrendadas por la modificación del artículo 10 de la Constitución Política del Estado, concerniente al derecho de propiedad en sus diversas especies. En virtud de lo dispuesto en la Ley 16.615 de fecha 18.01.97, se establecieron nuevas pautas constitucionales que ampliaban la función social de la propiedad. En sus primeros acápite la referida legislación señalaba:

1. La ley establecerá el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar su función social y hacerla accesible a todos. La función social de la propiedad comprende cuanto exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y salubridad pública, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas, en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida común de los habitantes.
2. Cuando el interés de la comunidad nacional lo exija, la ley podrá reservar al Estado el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción u otros, que declare de importancia

preeminente para la vida económica, social y cultural del país. Propenderá, así mismo, a la conveniente distribución de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar.

La modificación constitucional permitió que en el marco de una declaratoria de utilidad pública, previamente calificada por el legislador, se desarrollase un proceso expropiatorio y pudiese incorporarse de inmediato la propiedad al uso urbano efectivo. Para agilizar el proceso, se permitió, además, que el pago de las indemnizaciones correspondientes se hiciera en forma diferida:

“Se ha propuesto que la indemnización por la expropiación se pague a 5 años plazo, con intereses, descontando al respectivo valor la plusvalía que corresponda al terreno y derive de obras públicas o municipales ejecutadas en los cinco años anteriores y de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley 5604 de 1935, sus modificaciones posteriores y las que se proponen en la misma indicación legal” (Mensaje presidencial 1967).

Al considerar aquellos aspectos de la legislación que se refieren a las funciones de CORMU. (Art N°3. D.S. 483 de 1966), emerge una personalidad institucional que, hasta entonces, no tenía precedentes en el marco del accionar político administrativo nacional. Pueden destacarse tres rasgos de esta personalidad. Uno es el concerniente a su campo de acción. Este está definido básicamente en torno al concepto de “Renovación Urbana” (Urban Renewal) como aspecto central de la labor de CORMU para coadyuvar al proceso

de "desarrollo urbano". Se trata de actuar frente a las áreas deterioradas de la ciudad o, en otros términos, viabilizar la intervención política en el mercado inmobiliario urbano frente a situaciones de deterioro asociadas a los grandes ciclos de obsolescencia en la funcionalidad del espacio de la ciudad.

Para ello CORMU puede definir áreas afectas a renovación e intervenirlas mediante acciones de remodelación, rehabilitación, fomento, mejoramiento, mantención, urbanización, etc. Parece ser significativa en la conformación del concepto la experiencia norteamericana al respecto. Las operaciones de "Urban Renewal" se habían iniciado en las ciudades norteamericanas, en la década de los 50, luego de la Housing Act de 1949.

No parece casual que en la enumeración de funciones de CORMU, la primera competencia que se establece es la de "proyectar". La actividad proyectual arquitectónica y urbanística que transforma la imagen de la ciudad queda radicada en el dominio público. Se da así por establecido que el proceso de "concepción" del espacio urbano renovado es una responsabilidad con situs en el dominio público. Por si no bastare, se explicita a continuación la facultad de "remodelar", destacándola como una modalidad primordial de acción instrumental.

Un segundo rasgo que resulta destacable en el armado de funciones de CORMU es el de "operatividad" como principio dominante de la personalidad organizacional. Para intervenir en el mercado inmobiliario se la dota de todos los recursos previsibles. Ha de constituir reservas de terreno para

su propia labor y para suministrarlo conforme a los requerimientos de los planes y programas habitacionales, equipamiento comunitario, vialidad y áreas verdes. Puede expropiar comprar, vender, permutar, rematar, adquirir a cualquier título las propiedades que requiera para todo esto. Puede, además, subdividir, urbanizar, disponer a través de MINVU cambios de destino de los inmuebles o del uso del suelo. Finalmente, para el desarrollo de sus propios planes, programas y proyectos, se abre la posibilidad de asociarse con organismos públicos, municipalidades y empresas particulares.

El tercer rasgo que parece destacable en la personalidad de CORMU es su "voluntarismo", una suerte de "por la razón o la fuerza" que se ejerce con respecto a los gobiernos locales. Es claro que el desarrollo urbano de escala metropolitana no puede quedar circunscrito al ámbito municipal, pero hay ciertas autodeterminaciones comunales inherentes a la dimensión local cuyo sentido político no parece suficientemente cautelado. En efecto, se faculta a CORMU para proponer directamente al MINVU, para su aprobación por decreto supremo, la fijación, ampliación o reducción de límites urbanos de las áreas intercomunales del país. Puede proponer también las modificaciones de las disposiciones de los Planos Reguladores Intercomunales vigentes respectivos, ya sea por iniciativa propia o a solicitud de las Municipalidades o de personas naturales o jurídicas que persigan los fines señalados en la ley.

Hay en todo esto un pensamiento fuerte sobre la posibilidad de imprimir sentido a la forma urbana. No hay dudas al respecto. Se supera la concepción

puramente evolucionista de la ciudad y se la mira voluntaristamente como objeto de transformaciones a lograr mediante una urbanística adecuada. Es un tiempo que contrasta fuertemente con situaciones posteriores en que se asiste a la derogación epistemológica y política del urbanismo nacional.

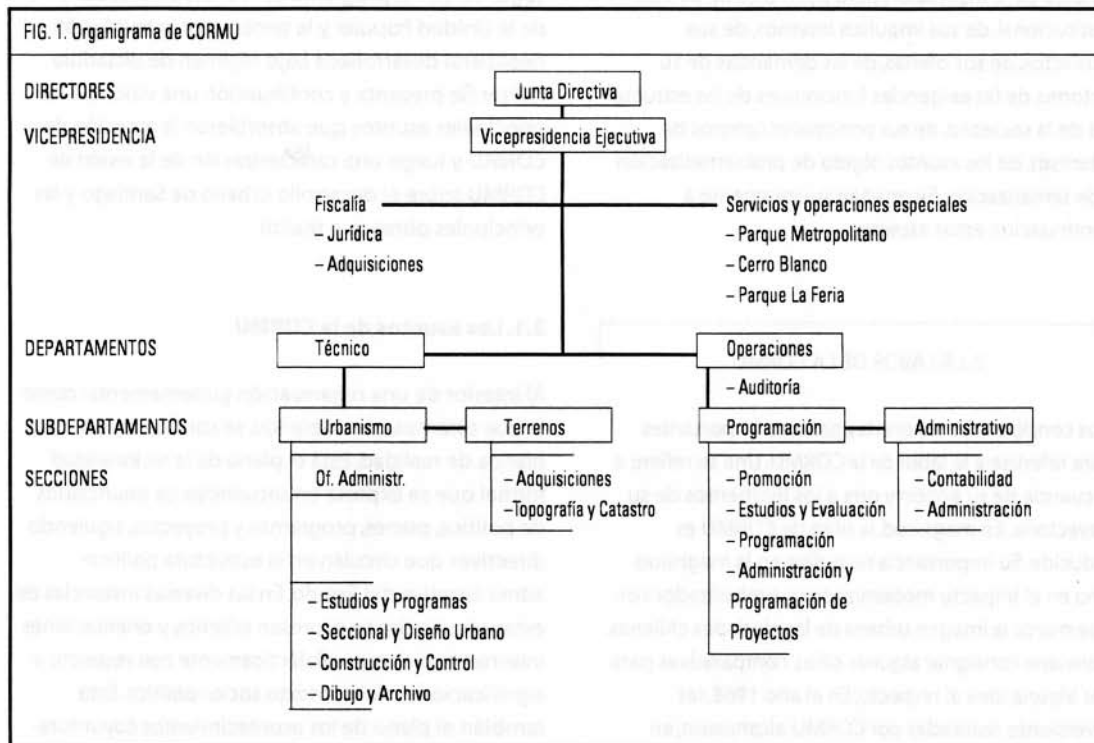
### b) Organización.

Conforme a su ley orgánica, la administración de CORMU estaba a cargo de una Junta Directiva compuesta por el Ministro de Vivienda y Urbanismo y tres directores de exclusiva confianza del Presidente de la República. Uno

de estos directores se desempeñaría como Vicepresidente Ejecutivo, teniendo a su cargo la representación legal, judicial y extrajudicial de la Corporación.

En virtud de sus atribuciones, la Junta Directiva debía crear y modificar, a proposición del Vicepresidente y con la anuencia del MINVU, los departamentos, subdepartamentos y secciones con que operaría la organización, incluyendo la formación de Delegaciones Zonales o regionales. El organigrama interno definido por la Junta se muestra en Fig. 1.

En las sesiones de la Junta Directiva debían participar



con derecho a voz el Fiscal a cargo de la fiscalía de la Corporación, como así mismo los Jefes de Departamento y otros directivos que determinare el reglamento de sala. Los recursos con que operaría CORMU provendrían básicamente del Presupuesto anual de la Nación y se complementarían con ingresos propios, aportes de otras instituciones estatales y privadas y con créditos o empréstitos que se le facultaba a contratar con personas nacionales, extranjeras o internacionales.

La reseña precedente puede dar cuenta del cascarón jurídico de la institución, pero poco dice de su vida institucional, de sus impulsos internos, de sus conflictos, de sus ofertas, de las demandas de su entorno, de las exigencias funcionales de las estructuras de la sociedad, de sus principales campos de intereses, de los asuntos objeto de problematización y de tematización. Se reseñan sucintamente a continuación estos aspectos.

## 2. LA LABOR DE LA CORMU

Dos consideraciones previas parecen importantes para referirse a la labor de la CORMU. Una se refiere a la cuantía de su acción y otra a los momentos de su trayectoria. En magnitud, la obra de CORMU es reducida. Su importancia no radica en la magnitud sino en el impacto modernizador y simbolizador con que marca la imagen urbana de las ciudades chilenas. Conviene consignar algunas cifras comparativas para dar alguna idea al respecto. En el año 1968, las inversiones realizadas por CORMU alcanzaron, en

millones de escudos, a 83.4, en tanto la inversión de CORVI en el mismo año llegó a 683.3. En el conjunto de las inversiones del sector vivienda y urbanismo las inversiones de CORMU no representaban más que el 5,6 % del total, en tanto la labor de CORVI representaba el 42,3% del total. (Mensaje P.1969,531)

Para dar cuenta de la trayectoria de la CORMU, es necesario distinguir, en su vida institucional, tres fases. La primera está definida por las orientaciones gubernamentales correspondientes al período de la "revolución en libertad" de la Democracia Cristiana, la segunda por el programa de "transición al socialismo" de la Unidad Popular y la tercera, por la revolución neoliberal desarrollada bajo régimen de dictadura militar. Se presenta a continuación una visión de los principales asuntos que absorbieron la atención de CORMU y luego una caracterización de la visión de CORMU sobre el desarrollo urbano de Santiago y las principales obras que realizó.

### 2.1. Los asuntos de la CORMU

Al interior de una organización gubernamental como la que estamos considerando, se configuran distintos planos de realidad. Está el plano de la racionalidad formal que se expresa en secuencias de enunciados de política, planes, programas y proyectos, siguiendo directivas que circulan en la estructura político-administrativa del Estado. En las diversas instancias de estas secuencias se expresan criterios y orientaciones internas que operan dialécticamente con respecto a significaciones del contexto socio-político. Está también el plano de los acontecimientos coyuntura-

les y las actividades contingentes de las que no queda registro. Lo que queda expresado en los documentos institucionales (memorias, síntesis para divulgación) son los discursos que muestran la coherencia entre las misiones profesadas de la institución y la labor formal realizada. En base a éstos, emerge la siguiente visión de los asuntos de CORMU.

#### a) Inicios

Dada la naturaleza de las atribuciones y fines institucionales de CORMU, su asunto primero y más cotidiano fue el de la adquisición de suelos y por tanto una de sus políticas más básicas fue la que constituyó en este respecto. Debía proveer terrenos para satisfacer requerimientos originados por el avance del Plan Habitacional y para atender demandas del sector privado, bajo la forma de aportes a las sociedades que le correspondía organizar. Durante su primera fase, las acciones gubernamentales de fomento a las cooperativas habitacionales y de apoyo a las organizaciones locales funcionales y territoriales, asociado a las políticas de promoción popular, irrogaron una importante demanda a CORMU, en materia de aporte de suelos para equipamiento comunitario de nivel vecinal y comunal.

El asunto primordial de la CORMU fue, ciertamente, el de las acciones de remodelación urbana. Tales acciones debían constituir la respuesta operacional correlativa de la previa definición de objetivos modernizadores de desarrollo urbano, generados en las distintas ciudades del sistema urbano nacional. Para estos efectos la CORMU inició el estudio de proyectos de remodelación destinados a mejorar los

sectores céntricos de las principales ciudades del país (en una primera etapa las ciudades de Arica, Antofagasta, Santiago y Valparaíso). Los objetivos de la política de desarrollo urbano que se pretendía impulsar a través de CORMU apuntaban hacia una estrategia de renovación urbana fundamentada en las siguientes apreciaciones:

*“Los proyectos de remodelación urbana están siendo estudiados con el criterio de recuperar para nuestras ciudades sus grandes áreas deterioradas, de muy baja calidad de construcción y escasa densidad. Estas zonas de gran extensión, cuentan con gran parte de equipamiento de infraestructura sub-utilizada y están en general relativamente cercanas al centro de las ciudades. Al proponer estas remodelaciones se obtendrán ventajas como: a) Controlar y disminuir el ritmo de crecimiento periférico de las ciudades con toda su secuela de problemas de urbanización y sacrificio de áreas agrícolas de gran valor; b) Permitir el aumento de densidad de ellas, mejorando al mismo tiempo el equipamiento comunitario y las zonas de esparcimiento para uso común de la población; c) Disminuir los problemas de transporte urbano; d) Permitir la eliminación de los focos de deterioro existentes en las ciudades, reemplazando aquellos establecimientos cuya ubicación es anacrónica por nuevas viviendas y servicios adecuados a la **ciudad moderna** y reubicándolos en zonas apropiadas a una **organización racional de las actividades urbanas**; y e) La remodelación urbana también comprende el mejor aprovechamiento del equipamiento de escuelas, parques, cines, hospitales y comercio, por un mayor número de habitantes de*



*la ciudad que, de esta manera, podrán tener acceso directo e inmediato a dichos servicios" (Mensaje Presidencial 1967;442).*

Con el cumplimiento de esta función, las autoridades CORMU se auto-perciben en una posición pionera, constituyendo una práctica de avanzada, a través de la cual el Estado se hace cargo, en un contexto neo-dirigista, de la imagen y paisaje de las ciudades chilenas.

*"La tarea de remodelación ....representa una conquista que enorgullece a Chile, pues lo coloca en el nivel más avanzado a que se pueda llegar en este campo, que tanto preocupa a los países del mundo" (MINVU, CORMU, Sub-departamento de Urbanismo, octubre 1968).*

En nuestra percepción hay en todo esto un discurso subyacente que busca establecer una nueva forma de relación entre Estado y producción de la vida social. En ese contexto, aparece como un objetivo político la recreación y ampliación del espacio público cuya polisemia y heterotopía aparece como un ámbito propicio de integración social. Se trata de dar cauce social al valor de la centralidad urbana y, por tanto, abrir los espacios centrales al uso ciudadano e instaurar en el entorno pericentral un uso social intensificado. Desde esta perspectiva la tarea de CORMU es la de llevar a realidad políticas implícitas de espacio público, pero de un espacio público que proclama su modernidad y que exhibe su dialéctica entre lo viejo y lo nuevo. Debe proveerse una clara legibilidad de esta intención y debe, por tanto, recurrirse a los códigos y estilos capaces de potenciar la representación social

que se espera inducir. Nadie está pensando intencionalmente en una escenografía moderna. Se trata de sentar las raíces de una reforma modernizadora auténtica del paisaje urbano nacional. CORMU siempre está consciente de los poderes que tiene para hacerlo. Por ello, las propuestas de mejoramiento urbano han de emerger siempre desde criterios que corresponden a una reflexión previa sobre la naturaleza histórica de la ciudad y su desarrollo. Así, se constituye gradualmente en CORMU, desde sus comienzos, una visión y una tesis del desarrollo urbano basada en una óptica trazada desde la cultura del diseño urbano, la que incluye, como un sesgo propio, la dimensión del paisaje ciudadano. Tal visión no siempre concuerda y establece nexos con las concepciones que surgen desde la perspectiva de la cultura de la planificación urbana, cuyo situs conceptual se asienta en la División de Desarrollo Urbano de MINVU. Esta falta de encuentro inter-institucional constituyó posiblemente un marco de condiciones para la generación de propuestas que por momentos se internan en la utopía.

La obra emblemática con que CORMU inicia su labor de remodelación fue la ejecución del proyecto San Borja iniciado en 1968. Se trata de un proyecto-manifiesto. Las autoridades políticas lo consideraron como un modelo en su género en el contexto de Sud América y como una expresión integral, en cuanto concepción arquitectónica y urbanística, de todos los planteamientos que el Supremo Gobierno asumió en esta materia (Mensaje P. 1969, 545). Paralelamente se proyectan otras remodelaciones en los terrenos militares de Bilbao con Antonio Varas (Convenio CORMU & Ejército de Chile), en el Barrio Cívico de

Santiago, y en terrenos contiguos a la Av. Costanera en Antofagasta. Como es sabido, San Borja fue un mega-proyecto que en su programación inicial comprendía un vasto sector urbano (18 hás.) en que se instalarían 45 torres habitacionales para una población de 18.000 habitantes. Lo que existe actualmente construido es sólo una parte de la primera etapa, la que comprendía 7 hás, con 1.476 viviendas distribuidas en 12 torres de 120 a 125 viviendas.

Lo que CORMU pensaba en materia de escala de intervenciones urbanas era, sin embargo, más drástico, radical y sin precedentes. En 1969 esta corporación comienza a pensar en las bases del Proyecto Urbano Parque San Luis. Se trataba, no de una remodelación, sino virtualmente de crear, ex-nihilo, una ciudad dentro de la ciudad, de aproximadamente 70.000 habitantes, en torno a un nuevo centro metropolitano en el sector oriente de Santiago. ▶ 7

Otra área de asuntos centrales de la CORMU, aparte de los proyectos que le interesa desarrollar directamente, es el conjunto de iniciativas que se expresa a través de la suscripción de Convenios y la formación de Sociedades Mixtas de mejoramiento urbano. Durante 1967 entraron en vigencia convenios con la Junta de Adelanto de Arica y con la I. Municipalidad de La Reina y se preparó la formación de Sociedades de Mejoramiento Urbano con los municipios de: Santiago, Ñuñoa, San Antonio, Concepción, Talcahuano y Los Angeles, Talca y La Florida, los que entraron en operación en 1968. El año 69 se iniciaron nuevos convenios incluyendo las comunas de San Felipe, Los Andes, Quillota, Rancagua, Ñuñoa, Temuco,

Copiapó y Viña del Mar. En el marco de estas Sociedades se emprendieron obras tales como: proyectos de parques industriales, remodelaciones, centros de intercambio y equipamiento, áreas de esparcimiento, terminales de buses interurbanos, centrales de distribución de productos agropecuarios, etc.

Otra área de CORMU fue la de "rehabilitación urbana", destinada al reacondicionamiento de estructuras existentes aprovechables (mejoramiento de infraestructura y del equipamiento comunitario), restauración de inmuebles o áreas urbanas de valor patrimonial y acciones de conservación urbana en el espacio público en general. La CORMU (68,15) destaca como casos en este respecto, algunos sectores dentro del proyecto Mapocho-Bulnes o el plan de rehabilitación del centro de la Capital. En esta área de acción fue particularmente importante también, la línea de planes y proyectos para el mejoramiento de Parques Urbanos. En el caso de Santiago es destacable la acción desarrollada en el Parque Metropolitano (Cerro San Cristóbal).

En términos de planificación urbana, la CORMU abordó también el tema del crecimiento urbano mediante una línea de "planes y proyectos de urbanización" destinados a incorporar integralmente nuevas áreas, periféricas e intersticiales, en el marco del funcionamiento de la estructura de la ciudad. Se desarrollaron para el efecto estudios seccionales considerando cambios de uso del suelo, estructura vial, etc. Estos seccionales se destinaron principalmente a fines habitacionales, complementados con equipamientos comunitarios, áreas de

**7 4** Conviene distinguir el proyecto urbano Parque San Luis que no llegó a construirse, de la Villa San Luis, parte de la cual se construyó durante el período de la Unidad Popular. Conviene distinguir también el Conjunto habitacional Torres de San Luis (Av. A. Vespucio con Av. Pdte. Kennedy). Los tres son proyectos de CORMU que se instalan en el mismo sector urbano.

equipamientos comunitarios, áreas de esparcimiento y de trabajo. Ejemplos en este respecto fueron los estudios seccionales de La Granja y San Miguel. El proyecto desarrollado en los terrenos del Fundo San Luis de Las Condes constituyó también un ambicioso programa que la CORMU esperaba desarrollar directamente.

### **b) Reorientaciones**

El gobierno de la Unidad Popular hereda el conjunto del aparato político - administrativo del sector Vivienda y Urbanismo, sus obras en ejecución y sus proyectos, pero introduce importantes reorientaciones y cambios de prioridad en la dirección de su labor. Desde luego introduce medidas de descentralización administrativa. Con la creación de nuevas Delegaciones Regionales, su presencia directa llega a las ciudades de Arica, Antofagasta, Valparaíso, Concepción y Punta Arenas.

Los cambios de dirección que se plantean son correlativas de la crítica que hace de la anterior gestión. Tal crítica se refiere principalmente a la acción habitacional del Estado. En ella se rechaza la marginalización de los sectores populares en el espacio urbano y los costos sociales que esto les irroga en tiempo de viaje al trabajo y de accesibilidad a la provisión de servicios; se denuncia la prevalencia de criterios de mercado en las políticas habitacionales, incompatibles con la realidad socioeconómica de vastos grupos objetivo y, en general, la falta de contenido social de los programas de vivienda así como la continua reducción de los estándares habitacionales. Se denuncia la precariedad de las operaciones "sitio", se objeta la

"autoconstrucción", se propicia la derogación de la reajustabilidad y se introduce una mayor ponderación social en los requisitos de postulación a los programas públicos.

Los cambios que experimenta la acción de CORMU al iniciarse el gobierno del Presidente Allende son importantes. El tema prioritario que el nuevo gobierno, pone sobre la mesa del sector Vivienda y Urbanismo es el Plan Habitacional de Emergencia de 1971. Se trata de:

- a) *Llevar adelante un amplio plan de construcción de viviendas, urbanización y equipamiento*
- b) *Posibilitar al trabajador chileno el acceso a una vivienda digna y a través de ella su integración al proceso social*
- c) *Generar una alta cuota de empleos, tanto directos, como indirectos*
- d) *Dinamizar las actividades relacionadas con la vivienda; producción de materiales y elementos de construcción, industrialización de viviendas, apertura de nuevas fuentes de producción e incentivación general de la economía.*

No se trata sólo de una acción programática sectorial, sino que de una estrategia de dinamización de la economía, en la que el sector vivienda debe jugar un rol primordial para superar la situación de coyuntura que vive el país. Se trata de "poner en tensión todo el aparato productivo relacionado directamente con el campo habitacional". El Mensaje presidencial de 1972 da cuenta de alrededor 73.000 viviendas iniciadas por el sector público. De éstas, 59.510 viviendas corresponde sólo al sector público (viviendas formales) a lo

que se añade 31.273 urbanizaciones de sitios y 48.800 mediaguas.

La CORMU ha de participar activamente en este proceso. Desde luego, la tarea de adquisición y provisión de suelo urbano se multiplica. CORMU debe organizar una política de suelos y centralizar la adquisición de terrenos del MINVU y de todas las otras entidades del sector, además de las destinadas a cooperativas y otras entidades públicas y privadas, tales como: SINAP, CHILECTRA, Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia, CORHABIT.

Paralelamente se expanden las acciones en materia de proyectos de remodelación destinados a habitación tanto en Santiago como las principales ciudades del país, pero con un importante cambio de sentido. Las metas gubernamentales en materia de integración social han de tener un correlato en el plano de la producción del espacio. No sólo se trata de atender a los más necesitados. Se intenta corregir las distancias sociales en el espacio urbano, como un aspecto de un propósito más amplio de integración social. No más relegación de la vivienda de los trabajadores a los suburbios. No más segregación ecológica. Ello ha de ser una constante a considerar en las remodelaciones que se inician en este período.

*“Por ser de gran interés para lograr las metas del Gobierno popular la integración social de las masas, se ha tomado ya las primeras medidas de redistribución espacial de los diferentes niveles socioeconómicos. Es así como estamos construyendo, entre otros en la Comuna de las Condes el conjunto habitacional Compañero Ministro Carlos*

*Cortés con más de 1000 viviendas; en la Comuna de la Reina, Conjunto habitacional Alcides Leal, que contempla la construcción de 140 viviendas en la actualidad y por construirse 300 más” (Mensaje P. 1972,972)*

Los objetivos de integración social del gobierno deben operar también en el marco del **espacio público**. Se creó para el efecto una Oficina de Parques y Recreación. Se trataba de restituir y ampliar el uso popular del espacio urbano, en especial el espacio recreacional. Los proyectos y acciones en esta materia se extendían hacia la ejecución de Balnearios Populares y Colonias veraniegas, la construcción y rehabilitación de piscinas, casinos populares, canchas deportivas, etc. Ya en el verano de 1970 se construyeron las primeras habilitaciones del Balneario Popular Tinguiririca y la Piscina Chacarilla. En la línea de mantención y remodelación de Parques se inscribieron numerosos proyectos: Parque Metropolitano (Santiago), Parque O’Higgins (Santiago), Parque La Feria (San Miguel), Parque Cerro Blanco (entonces Conchalí) y Parque Cerro Navia (entonces Quinta Normal).

La Corporación ha de hacerse cargo también del Programa de Campamentos de Tránsito destinado a atender a las familias más necesitadas. Entre 1971 y 72 CORMU atendió a alrededor de 15.000 familias en 97 campamentos y los apoyó colaborando permanentemente en los programas Operación Invierno.

Los proyectos habitacionales de la CORMU, asociados a las operaciones de remodelación urbana estuvieron acompañadas de acciones promocionales destinadas

a lograr la adscripción de los grupos objetivo a las soluciones habitacionales en altura media o en torres, las que, en general, eran rechazadas por la cultura urbana popular. Paralelamente se desarrollaron acciones destinadas a mejorar los prototipos habitacionales de la Corporación de la Vivienda y a ampliar el repertorio tipológico.

A esto se añade la continuidad de las obras heredadas de la administración anterior:

*"En la Remodelación San Borja hemos superado los innumerables errores legados por la administración anterior, que con carácter eminentemente demagógico mostró edificaciones que en ningún momento representaban el lamentable estado de atraso de sus instalaciones básicas y servicios indispensables para su entrega, lo que obligó a CORMU a redoblar sus esfuerzos para cumplir con el pueblo" (Mensaje P. 1971,792).*

Otro ángulo de esta política fue el concerniente al equipamiento complementario de los conjuntos habitacionales y en general de los ámbitos urbanos sub-dotados, consistente en la instalación de restaurantes populares, lavanderías, centros sociales, jardines infantiles y centros de abastecimientos. Respecto de estos últimos se constituyó una política específica de abastecimiento popular. En el marco de un convenio con DINAC se establecieron las bases para la construcción de 100 supermercados de abastecimiento que operarían buscando apoyar la economía popular en diversas ciudades del país.

En este lapso de la vida de CORMU, las ideas de renovación de la centralidad metropolitana y de

remodelación pericentral no fueron abandonadas. Se reelaboraron y condujeron hacia la identificación de un nuevo proyecto de remodelación. La CORMU busca realizar su propio proyecto emblemático, el que habría de superar en concepción y obra las limitaciones del proyecto San Borja iniciado durante la anterior administración. Con el patrocinio de la Unión Internacional de Arquitectos se llamó a un Concurso Internacional de Arquitectura para la remodelación del sector poniente del centro de Santiago adyacente a la Avenida Norte-Sur. El Concurso dio origen a un proyecto, cuyo desarrollo proyectual fue contratado al equipo ganador y completado por éste en la parte correspondiente a la primera etapa de ejecución. El proyecto fue cancelado por el gobierno militar.

Es importante considerar ciertos rasgos del clima organizacional que se genera en CORMU en el período de la Unidad Popular. Entre los hechos más visibles está la constitución de una dirección que recae en un grupo de profesionales arquitectos de fuerte cohesión ideológico-política y alto liderazgo y la conformación de un clima organizacional generado a partir de un alto nivel de motivación y compromiso frente a una demanda caracterizada por sus exigencias de eficacia y su alta significación estratégico-política, las diversas iniciativas alcanzaban en el contexto general de transformación societal. No obstante la rápida expansión y creciente urgencia de tales demandas, ellas encontraron en la CORMU respuestas adecuadas y oportunas. Entre los ejemplos de tales respuestas cabe mencionar acciones tan distintas como: la construcción del edificio para la UNCTAD en Santiago, las primeras obras de conservación y restauración en el sector de la Matriz en

Valparaíso, las obras y organización de la Exposición Internacional de la Vivienda VIEXPO, etc.

Esto generó una espiral de demandas dispersas y heterogéneas que congestionaron la sobrecargada agenda de metas asignadas desde el nivel central. CORMU pudo sostener su eficacia apoyándose principalmente en las convicciones de su personal, pero ello se logró al precio de tensionar el comportamiento organizacional hacia situaciones críticas. El accionar de CORMU asume en algunos momentos características que llegan a rebasar el marco legaliforme del proceder administrativo. La magnitud de la expansión de la labor desarrollada por la CORMU en el período de la Unidad Popular, llevó a una rápida expansión del personal de la Corporación, tanto de profesionales, técnicos y obreros.

### c) Última fase

Luego del golpe militar que posibilita la revolución neoliberal chilena, la Junta de gobierno castrense dispuso la intervención de la CORMU, así como del conjunto de las instituciones gubernamentales del país. Desde el comienzo de la intervención se constituye el designio de dar término, al más breve plazo, a la vida de la institución, por lo que prácticamente todos los proyectos fueron cancelados. No obstante, la sola inercia de las obras en ejecución requirió prolongar su labor hasta 1976, fecha en que se elabora una reestructuración general del aparato político administrativo del sector. Posiblemente no pasó inadvertido a las nuevas autoridades el gran poder instrumental que CORMU representaba para la acción del Estado en materia de desarrollo urbano. Los primeros momentos del gobierno militar se

desarrollaron bajo la perspectiva de constituir un Estado Planificador de orientación imperativa. Aun cuando no se inician nuevas obras, CORMU sigue pensando en ese tiempo en las posibilidades de acción en materia de renovación urbana a nivel nacional. Parte importante del equipo profesional de CORMU inicia la concepción de un plan de desarrollo para Santiago el que comprende bases innovativas para fortalecer la estructura funcional de la ciudad y fuertes referencias a la constitución del paisaje urbano metropolitano. Este plan, cuyo ulterior desarrollo prosigue en la Secretaría Ministerial Metropolitana de MINVU, no alcanzó a tener expresión programática institucional. (J. Márquez, 1995)

Luego de este primer bienio, la creciente influencia del neoliberalismo impulsado desde la derecha económica y política, impuso rápidamente su criterio, de excluir al Estado de responsabilidades en materia de producción del espacio urbano y delegar tal rol en la empresa inmobiliaria privada. En este contexto, CORMU estaba claramente de más. Así, en 1976, CORMU, CORHABIT, CORVI y COU fueron suprimidos. El patrimonio y parte de las funciones de las Corporaciones fueron traspasados a un solo organismo que se denominó SERVIU (Servicio de Vivienda y Urbanización).

## 2.2. Asuntos internos.

Puede pensarse una organización, conforme al patrón weberiano, como un conjunto funcional de partes estructuradas que concurren coherentemente con sus intenciones y actividades al logro de los fines

profesados de la institución. Sabemos, sin embargo, que esta atezada estructura formal es sólo una abstracción. La realidad de la vida institucional esta constituida por superficies en que se forman pliegues, fisuras, entretejimientos. En ellos se anidan otras tramas de relaciones, se construyen otras miradas y tácticas y emergen otros paisajes operativos. Estos también generan estructuras de acción, de mayor o menor intensidad y formalización que interactúan consonante o conflictivamente con el accionar prescriptivo de la institución. Tales acciones responden a un ethos de raíces más subjetivas, a representaciones sociales que se forjan en el marco del juego de relaciones de los actores de la organización, respon-

diendo a sus concepciones, aspiraciones y orientaciones. De allí resultan tensiones internas que pueden enriquecer el sentido de la actuación de la organización o que pueden alcanzar el carácter de pulsiones intestinas.

CORMU fue, en este respecto una organización polivalente. Si bien los textos de su comunicación formal presentan un discurso de carácter unívoco, se perciben reverberaciones de otros discursos paralelos que parecen referirse a concepciones distintas de las del discurso oficial. Un antecedente en este respecto es que CORMU enfrentó el desarrollo de sus proyectos, reclutando y constituyendo grupos de trabajo ad-hoc, los que operaban con importante autonomía relativa, incluyendo lugares de trabajo independientes ubicados en distintas localizaciones de la ciudad. En importante

medida, los equipos de proyectistas se constituyeron según la definición de los jefes de proyecto o de taller, los que operaban en el marco de un cierto "laissez faire". Esto debe haber favorecido la formación de focos de liderazgo y eventualmente, el desarrollo de posiciones fuertes sobre las orientaciones de los proyectos. Es posible presumir que los grupos de trabajo más exigentes, en términos de demandas contextualizadoras, elaboraran formas específicas de mirar el desarrollo urbano y las erigieran como marco de referencia necesario para la definición del sentido y significado de los proyectos. Hay constancia de que así ocurrió, al menos, en términos de filiación de arquitectos a la doctrina de su Escuela de origen. ▶ 8

Las autoridades técnicas, por su parte, consonantemente con las atribuciones jurídicas de CORMU, siempre destacaron en su discurso el rol de entidad "ejecutora" de planes que caracterizaba a la Corporación. Conforme a su visión, la definición de las áreas de desarrollo urbano, constituía una materia que se situaba en el contexto de la Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano, en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Tan sólo, frente a insuficiencias en materia de orientaciones de desarrollo urbano, cabía a CORMU establecerlas, siempre en consulta con los organismos pertinentes de MINVU.

Tal debió ser el caso en los primeros años de vida institucional del Sector Vivienda y Urbanismo. Si bien para entonces se contaba con importantes avances establecidos dentro del marco del Plan Intercomunal de Santiago PRIS, elaborado por la DIPLA en el MOPT en 1960, sus especificaciones se consideraban insuficientes para fundamentar el desarrollo urbano metropolita-

**8 4** En la Revista oficial del Colegio de Arquitectos de Chile CA N°81, número destinado a la X Bienal de Arquitectura cuyo lema fue "¿Qué Ciudad Queremos?", el arquitecto J. Marquez, en el marco de una revisión de seis planes para Santiago, da cuenta del Plan 1975 desarrollado en CORMU, en que se elabora una visión microregional e intercomunal del Gran Santiago. Según el autor, este plan se desarrolló en dos instancias secuenciales "una primera instancia conceptual que se inicia en 1965, se lleva a cabo en el Taller Miraflores y concluye con la formulación del concepto de "Ciudades Repúblicas Extensas para Chile". Una segunda instancia, en que se elaboran los documentos oficiales, se desarrolla en la Corporación de Mejoramiento Urbano en el período que va de 1968 a 1978". El autor, a cargo de este plan, hace notar que todos los participantes del Taller Miraflores eran arquitectos titulados en la Universidad Católica de Valparaíso. A mayor abundamiento, indica que el Plan 1975, para verificar la naturaleza del rol metropolitano de Santiago recurrió a un documento sobre estrategia espacial del desarrollo nacional elaborado en Odeplan en que participa también un arquitecto de la UCV.

no, en términos de las definiciones de áreas de acción para operaciones de “remodelación”. De hecho, entre las primeras acciones de la DPDU de MINVU se cuenta el desarrollo las bases de los estudios preinversionales de vivienda y desarrollo urbano de Santiago, para establecer, entre otros aspectos, tales áreas de acción.

Es plausible, por tanto, pensar, que no obstante el predicamento oficial, existió, al interior de CORMU, una línea sostenida de pensamiento sobre el deber ser del ordenamiento territorial del área metropolitana de Santiago, pero las autoridades técnicas de la Corporación no podían asumir la responsabilidad de sostener un determinado esquema o visión de la estructura metropolitana y su desarrollo futuro, tanto porque no les correspondía normativamente tenerlo ni disponían de los recursos para sostener estudios técnicos especializados de alta solvencia. Por estas razones el Urbanismo de la CORMU parece haberse desarrollado en el borde permitido del accionar oficial, en base a ciertos liderazgos ejercidos por actores individuales internos y grupos de trabajo sobre estas materias ▶ 9, colindando a veces con el “off the record”.

El entonces reciente sector gubernamental de Vivienda y Urbanismo había nacido bajo el imperativo de la acción. Se trataba, principalmente, de poner en marcha estrategias de producción de obras y se trataba de obras que debían ser señeras, configuradoras de una nueva dinámica y un nuevo orden en la ruta del progreso.

En este contexto CORMU debía actuar, imponer un nuevo ritmo y un sentido refundacional en el proceso concreto de realizaciones del desarrollo urbano. No

cabían allí esperas ni parsimonias. Eran tiempos de efectividad y celeridad. En consecuencia, los primeros pasos del proceso de identificación de proyectos de CORMU debió configurarse más sobre la base del reconocimiento de las oportunidades que brindaba la aleatoria disponibilidad de terrenos intersticiales urbanos que un programa de requerimientos generados a partir de una concepción estructural del Gran Santiago, o un proceso estratégico de planificación metropolitana. Tal programa no se encontraba constituido operacionalmente entonces ni es evidente que se constituyera después. En el debate técnico sobre los grandes proyectos que el reciente sector gubernamental de Vivienda y Urbanismo fraguaba, por entonces, desplegar sobre la metrópoli Santiaguina, las autoridades de CORMU concuerdan con este hecho ▶ 10. Sin embargo, esto no significaba reconocer que el personal técnico adscrito a CORMU careciera de una visión de ciudad o que la concepción de los proyectos se constituyera en un flagrante vacío contextual. De hecho la percepción de ese vacío es posiblemente una de causas principales que impulsa el desarrollo de un pensamiento subsidiario sobre desarrollo urbano de Santiago, en el plano de concepción de los proyectos, que no ya en el plano de las responsabilidades institucionales de CORMU. Resulta obvio que no es posible pensar un proyecto de 18 hectáreas en el pericentro del área metropolitana, para una población de más de 20 mil personas, como era el caso San Borja, sin disponer al menos de una doctrina de desarrollo metropolitano. Mucho menos resulta posible pensar que el proyecto Parque San Luis, que implicaba una urbanización ex-novo, para alrededor de

**9** ◀ La presencia de tales liderazgos no se circunscribe al plano del ordenamiento territorial metropolitano y parece estar presente también en el plano del diseño arquitectónico y urbano. El proyecto urbano Parque San Luis fue elaborado por un grupo de arquitectos de la UCV bajo la dirección de Miguel Eyquem. (Arq 40 nov.98; 43)

**10** ◀ En el Seminario “La metrópoli a través de sus grandes proyectos” propiciado por CIDU y PLANDES (Noviembre 1969), el arquitecto Jaime Bellalta del Depto. Técnico de CORMU, concuerda con el arquitecto Moisés Bedrack, quien destaca el carácter aleatorio del repertorio de futuros proyectos de CORMU.



70.000 personas, en el sector oriente de la capital, pudiese siquiera pensarse como idea, sin una visión de ciudad. ▶ 11

Conviene detenerse brevemente en este Proyecto Urbano Parque San Luis. Las circunstancias en que se desarrolla este proyecto, dan cuenta de otro de esos pliegues y espacios de fondos desfasados que modelaron el fluir de las acciones de CORMU. La alta exposición pública del proyecto Remodelación San Borja y los debates técnicos que se generaron a su alrededor habían dejado en una quieta penumbra la historia de un proyecto que se desarrolló más silenciosamente, en un discreto segundo plano. El proyecto San Luis fue una especie de megaproyecto urbano que CORMU gestaba en la retaguardia institucional y que habría de constituir una suerte de segunda ola cuya potencia latente habría de emerger y colmar el horizonte de expectativas vanguardistas del desarrollo urbano metropolitano. Se larvó en un horizonte de aspiraciones plausibles que superaba vastamente cualquier osadía concebible en el contexto de las prácticas del diseño urbano nacional. Si la Remodelación San Borja, en su versión global, consultaba una intervención en más de 18 hectáreas con densidades de más de 1000 habitantes por hectárea, San Luis pretendía constituir gradualmente una ciudad dentro de la ciudad, con intervenciones que comprometían alrededor de 150 hectáreas para localizar del orden de 70.000 habitantes.

**11** ◀ Así lo hace ver el Arquitecto de la UCV Miguel Eiquem, principal impulsor y autor del Proyecto San Luis en el Seminario "La metrópoli a través de sus grandes proyectos" CIDU-PLANDES, Stgo. 1968.

**12** ◀ Una visión analítica de los proyectos CORMU se desarrolla en el Documento de Trabajo N°3. Diseño Urbano y Utopía. Proyecto UCEN 14-2000.

Cuando actualmente surgen dudas frente a la viabilidad del Plan Maestro del Anillo Central Metropolitano que MINVU impulsa en el marco de Programa de Obras para el Bicentenario de la Nación, haría falta recordar las visiones de

futuro que con respecto al desarrollo urbano de Santiago, se constituyeron hacia fines de la Década de los 60. El proyecto San Luis, en este respecto, miraba hacia un horizonte con una mirada que, sin considerar Brasilia y con excepción de la concepción de Ciudad Guyana en los 60, no tenía parangón en América Latina.

### **2.3. Las obras de CORMU en el contexto del desarrollo urbano de Santiago.**

Un análisis de las obras arquitectónico – urbanísticas desarrolladas por CORMU, aún circunscribiéndolas a lo realizado en Santiago, excede las posibilidades de estas notas. ▶ 12 Nos limitaremos aquí, tan sólo a identificar las principales y a esbozar sus principales rasgos gruesos, distinguiendo las obras realizadas en los dos gobiernos que actuaron en el período que aquí se considera.

#### **a) Santiago CORMU 1966-1970.**

No obstante que la dirección de CORMU deslindaba responsabilidades en materia de desarrollo metropolitano, la ciudad de Santiago fue objeto de particular atención por parte de los equipos profesionales de CORMU desde su inicio. Los proyectos de remodelación a emprender debían anclarse en el marco de una visión urbano-regional del desarrollo físico del área metropolitana. La reflexión propositiva al respecto comprendió un área que incluía a las ciudades de Valparaíso y San Antonio, a las que se vinculaba a través de un circuito carretero denominado "Anillo del Mar". La condición portuaria de Valparaíso se fortalecía con el terminal del camino internacional a Mendoza y San Antonio se constituía en el Puerto Metropolitano.

La extensión misma de la aglomeración metropolitana debía ser controlada. Al parecer, se esperaba evitar la conurbación con San Bernardo y Puento Alto y se les asignaba a estas entidades el carácter de unidades satélites. Era necesario preservar los territorios agrícolas hacia el norte y el sur del valle central y redireccionar el crecimiento de las áreas habitacionales hacia el abanico oriente de la ciudad habilitando para ello el pie de monte precordillerano, cautelando al propio tiempo su marco fisiográfico. Estas proposiciones comprendían también proyecciones ideales de amabilidad social general, características del ideario urbanístico de entonces:

*“...habilitando así el pie de monte en condiciones de naturaleza (aire, sol, verdura), en el que los diferentes niveles socio-económicos estarían fundidos en un todo organizado, abandonando definitivamente la actual segregación social” (MINVU/CORMU,68,21)*

La estructura interna de la aglomeración debía densificarse, por tanto, el proceso de remodelación debía orientarse estratégicamente hacia una densificación habitacional mediante edificación en altura. La expansión del área central debía redireccionarse y canalizarla hacia el sur de la Alameda considerando para ello el eje San Diego. La trama vial estructural interna debía experimentar drásticas complementaciones. Se proponía cruzar la ciudad con dos grandes vías para conectar el abanico de expansión oriente de la ciudad con las rutas a San Antonio y a Valparaíso.

En el contexto de referencia descrito, la visión de la CORMU focaliza su atención en grandes sectores de

Santiago, considerados estratégicos y prioritarios, los que comienzan a ser estudiados para efectos de identificación de proyectos de renovación y remodelación: 1) Santiago Centro y Barrio Cívico; 2) Santiago Poniente; 3) Sector San Borja y Barrio Bellavista; 4) Barrio Independencia Sector Cerro Blanco; 5) Sector Huechuraba; 6) Sector Fundo San Luis, 7) la franja urbana comprendida entre Av. Manuel Montt y Av. Pedro de Valdivia hasta el Campus San Joaquín de la Universidad Católica y 8) en general toda la longitud de la franja del pie de monte precordillerano.

En este marco de referencia se identificaron áreas de proyecto, algunas de las cuales comenzaron a ser materia de estudio a nivel de anteproyecto y luego de proyectos y ejecución de obras. Hacia 1968, entre los principales proyectos en estudio o desarrollo en Santiago, cabe señalar los siguientes:

Area central	Centro Cívico Remodelación San Borja
Area pericentral norte	Estadio UC Cerro Blanco Barrio Independencia
Area pericentral oriente	Parque Inés de Suarez Remodelación Providencia Remodelación San Pedro
Area periférica oriente	Parque Industrial la Reina Colón Oriente Fundo San Luis
Area sur oriente	Lo Hermida

Fte. MINVU / CORMU 68.

De este cuadro de anteproyectos el más importante fue, como ya se señaló, el de la Remodelación San Borja, intervención que alcanza a desarrollarse y ejecutarse sólo parcialmente durante el transcurso del período considerado. En la retaguardia se incubaba el megaproyecto San Luis.

### **b) Santiago CORMU 1971-1973.**

El paso desde la administración de la Democracia Cristiana a la Unidad Popular no significó un quebranto en la continuidad de los equipos técnicos, ni en las visiones generales sobre el desarrollo urbano nacional. En el caso de Santiago, se mantuvieron los criterios referidos a la edificación en altura y densificación y conservaron las principales áreas de intervención pero, en el marco de una acentuación de las prioridades sociales. Se suspendieron proyectos en curso para reconsiderarlos y reorientarlos consonantemente con el nuevo discurso político, dando así lugar para la reducción de parte del contenido programático o para añadir otros contenidos de programa destinados principalmente a fines habitacionales, para usuarios provenientes de campamentos. Tal puede haber sido el caso del proyecto San Borja con el cual las autoridades técnicas y políticas de la Unidad Popular manifestaron alta disconformidad.

*(...) CORMU enfatiza que, el proyecto de edificación en altura evitará que la ciudad crezca sin control, destruyendo terrenos agrícolas, parques, etc. Además ciertamente que se ganará terreno para construir viviendas para otros pobladores que carecen de ella (...) << con la inversión que ayer se hacía para construir un departamento de lujo, hoy se hacen 10 viviendas para el pueblo (...) Ahora*

*gobierna el pueblo y el compañero Presidente imprime un sello de justicia y equidad en su gobierno. En el futuro no habrá injusticias para aquellos modestos propietarios. Y en SAN BORJA volveremos a construir... pero sólo edificios de 4 pisos, a costos muy diferentes y para que los habiten los trabajadores. El Pueblo ▶ 13 >> En Revista EnViaje N°451 (págs. 3-6)*

Similar situación parece haber ocurrido con el proyecto urbano Parque San Luis. El texto de este proyecto parece no haber tenido consonancia con el discurso político de la Unidad Popular. En nuestra percepción el proyecto virtualmente se suspende y se reformula otro proyecto: el proyecto Villa San Luis, trazado sobre un fragmento del proyecto anterior.

En la Revista AUCA N° 21, CORMU da cuenta del siguiente cuadro de obras al 16 de junio de 1971, a lo largo del país. La mayor parte de las obras se sitúan en el área metropolitana de Santiago.

Durante el trienio 70-73, en la mayor parte de los casos, la ejecución de los proyectos no logró completarse. Los proyectos de mayor envergadura no pasaron de su primera o segunda etapa. Con posterioridad a 1973, el gobierno militar sólo abrevió y completó las etapas que estaban en construcción. El gran proyecto de Remodelación del Centro de Santiago del Concurso Internacional de 1972, fue revocado en su totalidad, no obstante que el proyecto de la primera etapa se encontraba completo y con todo su expediente técnico desarrollado para su ejecución. Similar suerte corrió el proyecto Villa San Luis que tenía ya un alto grado de desarrollo.

CUADRO 1. Planes Seccionales en desarrollo en CORMU en 1971.					
Seccionales	Ubicación	N° Viviendas		Usuarios	Avance. 16.06.71
		Total	1ª Etapa		
1. San Luis	(Las Condes)	11.000	1.132	Campamentos	En construcción
2. Cuatro Alamos	(Maipú)	778	520	Campamentos	Prox. inicio construcción
2.Nuevo Horizonte	(San Miguel)	188	111		En construcción
3.Salvador ex Iracheta	(Renca)	2.150	350		En construcción
4.Mapocho - Bulnes	(Santiago)	1.200	380	Remodelación	Prox. inicio construcción
5.Ex Parque Intercomunal P.	(Quinta Normal)	1.490	1.040	Campamentos	En construcción
6.Ex Polígono de Tiro	(Santiago)	2.267	484	Remodelación	En construcción
7.Santa Mónica	(Santiago)	2.500	520	Remodelación	Prox. inicio construcción
8.Barrio Cívico / DG 10	(Santiago)	150	130	Remodelación	Estudio antecedentes
9.Pozo Areneros	(Santiago)	206	206	Campamentos	Estudio proyecto
10.Ex Carmelitos	(Maipú)	640	230	Campamentos	Prox. inicio construcción
11.Plaza Chacabuco	(Santiago)	510	200	Remodelación	Prox. Inicio construcción
12.Chinchorro	(Arica)	250	250		Estudio proyectp
13.La Puntilla	(Tarapacá)	300	300		Prox. Inicio construcción
14.Soquim	(Antofagasta)	680	200	Campamentos	Desarrollo concurso oferta
15.El Almendral	(Valparaíso)	1.360	180	Remodelación	Estudio antecedentes
16.Hnos. Peredo	(Hualpencillo)	464	464	Campamentos	Prox. inicio construcción
17.Baldomero Lillo	(Lota)	224	224	Campamentos	En construcción
18.Ñancahuazú	(Concepción)	80	80	Remodelación	En construcción
19.Remodelación Talcahuano	(Talcahuano)	70	70	Remodelación	En construcción
20.Sn. Borja - Las Carabelas	(Santiago)	250	250		Estudio proyecto
21.Eulogio Sanchez	(Santiago)	976	264		Estudio proyecto

Fte: AUCA 21, 1971

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Departamento de Arquitectura, Universidad de Rice. **Diseño para los primeros cinco.** Departamento de Arquitectura, Universidad de Rice, Houston, Texas, 1964.
2. Earwaker, Francis / Friedmann, John  
**Chile: La Década del 70. Contribución a las Políticas Urbana, Regional y Habitacional.** Fundación Ford. Programa de Asesoría en Desarrollo Urbano y Regional URDAPIIC. Santiago, Chile: Fundación Ford, 1969.
3. EE.FF.EE  
¿Está paralizada la construcción en Chile? En marcha el Plan General de Viviendas del Ministerio de Vivienda. **Revista en Viaje N° 451**
4. Marquez R., Jaime  
**La ciudad república extensa. Plan CORMU 1975.** En: "CA Ciudad y Arquitectura. ¿Qué ciudad queremos?". N° 81, Stgo. 1995. pp 48-55
5. MINVU/CORMU/ Subdepartamento de Urbanismo. **Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Corporación de Mejoramiento Urbano. Chile.** Santiago Octubre 1968.
6. Salazar, Gabriel / Benítez, Jorge (Compiladores)  
**Autonomía, Espacio y Gestión. El Municipio Cercenado.** Universidad Arcis / LOM Ediciones. Santiago 1998.

7. Pavéz, María Isabel  
¿Estándares de necesidades de equipamiento? En: **Boletín del INVI**, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, N° 33, Santiago, Mayo 1998.

## 3. ANEXOS

### Anexo 1.

La ley orgánica que constituye la Corporación de Mejoramiento Urbano CORMU, Decreto Supremo N° 483 del 25 de Agosto de 1966, publicada en el Diario Oficial del día 3 de septiembre de 1966, en el Art.3° señala como sus funciones las siguientes:

- 1) **Proyectar zonas de urbanización, mejoramiento urbano y equipamiento comunitario** en cualquier parte del territorio nacional.
- 2) Proponer directamente al MINVU para su aprobación por decreto supremo, la fijación, ampliación o reducción de límites urbanos de las áreas intercomunales del país, y las modificaciones de las disposiciones de los Planos Reguladores Intercomunales vigentes respectivos, ya sea por iniciativa propia o a solicitud de las Municipalidades o personas naturales o jurídicas que persigan los fines señalados en esta ley, conforme a **los programas específicos de viviendas, equipamiento comunitario o desarrollo urbano**, proyectados con aprobación de la

Corporación, sin perjuicio de las atribuciones municipales correspondientes.

- 3) **Remodelar, o subdividir** por cuenta propia o de terceros, terrenos o inmuebles urbanos o rurales para la ejecución de **planes habitacionales, equipamiento comunitario y desarrollo urbano.**
- 4) Expropiar, comprar, vender, permutar, rematar, dar y recibir en pago, aceptar cesiones, asignaciones o donaciones, por cuenta propia o de terceros, adquirir a cualquier título bienes muebles o inmuebles, y transferirlos, para el cumplimiento de sus fines.
- 5) Determinar los requisitos, condiciones y normas que regirán las enajenaciones por remates voluntarios de bienes de su dominio.
- 6) Someter, en los casos en que proceda, los inmuebles que le sean donados, por el fisco, las municipalidades, o personas jurídicas o naturales **a procesos de remodelación, subdivisión y urbanización o mejoramiento urbano.**
- 7) Disponer en forma permanente de reservas de terrenos destinados a **planes o programas nacionales de equipamiento comunitario, de desarrollo urbano, de vías de circulación y de áreas verdes,** y en general de todas las **infraestructuras y servicios** necesarios para el **desarrollo y progreso urbano, comunal e intercomunal** del país.

- 8) **Mejorar y renovar las áreas deterioradas** de las ciudades mediante **programas de remodelación, rehabilitación, fomento, mantención y desarrollo urbano.** Estos programas podrán realizarse mediante la acción coordinada de las iniciativas fiscales, de instituciones autónomas o empresas autónomas del Estado, municipalidades y privadas en **que se contemplen tanto los aspectos físicos como los económicos y sociales de las áreas afectas a renovación.**
- 9) Disponer a través de MINVU los cambios de destinación de los bienes nacionales de uso público que sean necesarios para la la ejecución de **proyectos de desarrollo y mejoramiento urbano.**, sean o no complementarios de **obras de remodelación o urbanización o subdivisión** en que este empeñada.
- 10) Asociarse con las municipalidades en la ejecución de **proyectos de desarrollo y mejoramiento urbano;**
- 11) Asociarse con empresas particulares u organismos públicos con el mismo fin
- 12) Conceder préstamos para la ejecución de **proyectos de urbanización, mejoramiento, rehabilitación, mantención, fomento y remodelación urbanos;**
- 13) Supervigilar las obras que se ejecuten con los préstamos que se otorgue;

- 14) Proporcionar si procediere asistencia técnica a las empresas o personas naturales o jurídicas que lo soliciten y que ejecuten **proyectos u obras de renovación urbana**
- 15) Colaborar con el MINVU en el estudio y confección **de planes, programas y presupuestos de viviendas, equipamiento comunitario y desarrollo urbano**, especialmente en lo referente a la política de terrenos necesarios para su ejecución, y
- 16) En general, de la manera más amplia, sin que la enumeración anterior sea taxativa, dar cumplimiento a las finalidades indicadas en el Art. Nº 2 y a las que en lo sucesivo se le asignen, con la sola limitación de no invadir la competencia y atribuciones del MINVU, sus servicios dependientes y de la CORVI y CORHABIT.

- USAID : Agencia interamericana de Desarrollo. USA  
 CORA : Corporación de Reforma Agraria\*  
 UCLA : Universidad de California, Los Angeles  
 CORFO : Corporación de Fomento de la Producción  
 ODEPLAN : Oficina de Planificación Nacional\*  
 INDAP : Instituto de Desarrollo Agropecuario  
 CIDU : Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional\*  
 CONAM : Confederación Nacional de Municipalidades\* (creada en el Primer Congreso de Municipalidades 1951. Existió hasta 1973)  
 ORPLAN : Oficinas regionales de planificación  
 SERVIU : Servicio de Vivienda y Urbanización  
 SINAP : Sistema Nacional de Ahorro y Préstamos\*  
 CHILECTRA : Compañía Chilena de Electricidad  
 CORHABIT : Corporación de Servicios Habitacionales\*  
 DINAC : Distribuidora Nacional  
 UNCTAD : United Nation Conference on Trade and Development  
 VIEXPO : Exposición Internacional de la Vivienda\*  
 COU : Corporación de Obras Urbanas\*  
 PRIS : Plan Regulador Intercomunal de Santiago\*  
 DIPLA : Dirección de Planeamiento (MOPT)  
 MOPT : Ministerio de Obras Públicas y Transporte\*  
 DPDU : División de Planificación del Desarrollo Urbano (MINVU)\*  
 UCV : Universidad Católica de Valparaíso  
 CIDU : Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano\*

#### GLOSARIO DE TERMINOS - SIGLAS

- CORMU : Corporación de Mejoramiento Urbano\*  
 MINVU : Ministerio de Vivienda y Urbanismo  
 CORHABIT : Corporación de Servicios Habitacionales\*  
 CORVI : Corporación de la Vivienda\*  
 ODEPLAN : Oficina de Planificación Nacional\*  
 EPI : Estudios Pre-inversionales de Desarrollo Urbano\*  
 CCHC : Cámara Chilena de la Construcción  
 MOP : Ministerio de Obras Públicas

PLANDES : Sociedad Chilena de Planificación y  
Desarrollo\*

\* Instituciones que ya no existen bajo esa denominación