

02

CICLO DE TALLERES

BUENAS PRÁCTICAS MUNICIPALES

PATRIMONIO

Emilio De la Cerda E.
Director de la Escuela de Arquitectura UC



CICLO DE TALLERES

Buenas prácticas municipales

La **Incubadora de Gestión Municipal UC-Bci**¹ es una iniciativa de la Pontificia Universidad Católica de Chile, que cuenta con el patrocinio de Bci, cuyo objetivo es fortalecer el surgimiento y desarrollo de nuevas ideas, metodologías y propuestas que mejoren la gestión de las municipalidades.

La alianza considera una serie de iniciativas que son lideradas y ejecutadas por el Centro de Políticas Públicas UC y que buscan el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las distintas comunas del país.

Una línea de trabajo es la realización de una serie de encuentros en donde funcionarios municipales de distintas comunas se reúnen en talleres liderados por académicos o investigadores del área pertinente, con el objetivo de compartir buenas prácticas y experiencias y así aprender más de los temas tratados.

Este documento recoge las principales ideas resultantes del segundo taller realizado el 27 de agosto de 2015, dirigido por el director de la Escuela de Arquitectura UC, Emilio De la Cerda E.





Patrimonio

En los últimos años hemos sido testigos de un cambio de paradigma en materia de protección del patrimonio urbano, tanto a nivel de inmuebles como en cuanto al resguardo de los barrios. Ha habido una exposición en las solicitudes de Zonas Típicas (ZT), se aprobó en el Congreso la ley que salvaguarda el patrimonio inmaterial y son varios los grupos que se han organizado para proteger y mejorar la calidad de sus barrios. Sin embargo, este interés creciente y las nuevas premisas que han surgido se han producido, paradójicamente, sin un cambio legal de por medio.

La recientemente promulgada Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) propone cinco ejes al momento de situar los principales desafíos en el desarrollo de las ciudades chilenas para los próximos años. Estos son:

1. Integración social
2. Desarrollo económico
3. Equilibrio ambiental
- 4. Identidad y patrimonio**
5. Institucionalidad y gobernanza

Por primera vez, el patrimonio cultural aparece relevado como uno de los aspectos críticos a abordar en el contexto del futuro de nuestras ciudades. Lo anterior supone un tremendo desafío para todos los actores que inciden en la gestión y en las transformaciones del entorno construido, **siendo fundamentales entre ellos los entes municipales**, que constituyen hoy los principales administradores de las políticas locales en términos de manejo y transformación territorial.

¿Qué entendemos por Patrimonio?

“Se entiende el patrimonio cultural como el conjunto de rasgos colectivos, materiales e inmateriales, que resultan significativos para uno o varios grupos sociales en la medida que sustentan universos simbólicos comunes. Es una realidad dinámica y diversa que se construye, transforma y reinterpreta con cada generación, contribuyendo al sentido de pertenencia, cohesión y continuidad histórica del grupo en su necesario e inevitable proceso de cambio. Constituye la memoria colectiva de las comunidades y, por tanto, es un recurso no renovable”, dice la UNESCO².

Una comprensión inclusiva como la señalada, aceptada ampliamente en el concierto internacional y asumida también por comunidades y gestores locales, **no ha sido incorporada formalmente dentro del marco normativo vigente en Chile**. Sin embargo, pese a su antigüedad y falta de coordinación entre instrumentos diversos, este último ha resultado ser lo suficientemente interpretable a los énfasis y necesidades de los últimos cuarenta y cinco años.

Principales instrumentos que regulan la protección del patrimonio cultural en Chile

En materia de patrimonio cultural, “nuestro país cuenta con una estructura normativa que se ha ido construyendo gradualmente, desde que en 1925 se promulgara el Decreto 651 que creaba el Consejo de Monumentos Nacionales y establecía un resguardo legal para determinados bienes patrimoniales”³. Posteriormente, ese cuerpo normativo se complejiza con una serie de actualizaciones, nuevos instrumentos legales y ratificación de convenciones, todo lo cual nos sitúa en la posición actual en que **“se hace necesario establecer mecanismos renovados de coordinación y visión integral para el manejo de los bienes patrimoniales”**.⁴

² Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, Nuestra Diversidad Creativa. Unesco, 1997.

³ Cita de Emilio De la Cerda E., director de la Escuela de Arquitectura UC, en el marco del Taller de Patrimonio de la Incubadora de Gestión Municipal UC-Bci. 27 de agosto de 2015.

⁴ Cita de Emilio De la Cerda E., director de la Escuela de Arquitectura UC, en el marco del Taller de Patrimonio de la Incubadora de Gestión Municipal UC-Bci. 27 de agosto de 2015.



Los principales instrumentos que construyen esta estructura de protección patrimonial en Chile son los siguientes:

- Ley N° 17.288 de Monumentos Nacionales (1970)
- Ley General de Urbanismo y Construcciones
- Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (1992)
- Ley N° 19.891 del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2003)
- Decreto Supremo N° 259, de 1980, del Ministerio de Relaciones Exteriores: promulga la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972).
- Decreto Supremo No 11, de 2009, del Ministerio de Relaciones Exteriores: promulga la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO (2003).
- Ley No 19.253, de 1993: establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.
- Ley No 19.300, de 1994: sobre Bases Generales del Medio Ambiente.
- Decreto Supremo No 95, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia: modifica (y fija texto refundido) del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Relación entre los cuerpos legales rectores al momento de proteger zonas urbanas e inmuebles de valor patrimonial en Chile

El conocimiento y comprensión a nivel municipal de la ley 17.288 de Monumentos Nacionales y la Ley General de Urbanismo y Construcciones con su Ordenanza, **constituyen pasos clave al momento de plantear una gestión exitosa del patrimonio local** y una coordinación virtuosa con las políticas y grados de tuición que dependen del nivel nacional, por la vía del Consejo de Monumentos Nacionales. A nivel nacional, la ley de Monumentos Nacionales dispone en su Título III las condiciones para la

declaratoria, salvaguarda e intervención de los Monumentos Históricos. Asimismo, en su Título VI define los parámetros para que se declare de interés público la protección y conservación del aspecto típico y pintoresco de ciertas poblaciones o lugares. En ambos casos, sea en la categoría de Monumento Histórico para los inmuebles o de Zona Típica para los polígonos territoriales, **cualquier intervención o mera conservación debe contar con la aprobación del Consejo de Monumentos Nacionales.**

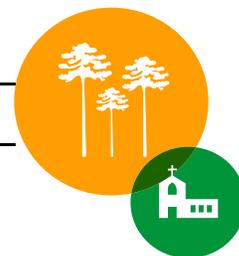
A nivel local, le Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) dispone en su artículo 60 que *el Plan Regulador señalará los inmuebles o zonas de conservación histórica, en cuyo caso los edificios existentes no podrían ser demolidos o re-faccionados sin previa autorización de la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo correspondiente.*

Junto a lo anterior, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones define las condiciones específicas que deben darse para la declaratoria tanto de las Zonas de Conservación Histórica (ZCH) como de los Inmuebles de Conservación Históricas (ICH). Tanto en las disposiciones fijadas para ICH como ZCH, se señala explícitamente la relación que debe establecer esta norma con la Ley de Monumentos Nacionales, dando cuenta de la búsqueda de **una complementariedad desde lo normativo que no siempre llega a realizarse de buena forma**, generándose en muchas ocasiones superposiciones entre las categorías de protección nacionales y aquellas señaladas en el Plan Regulador Comunal. Asimismo, se pueden producir tendencias contrarias, es decir, áreas protegidas a nivel nacional que mantienen a nivel local disposiciones altamente permisivas de norma urbana.

Las principales diferencias entre los mencionados cuerpos legales quedan sintetizadas en el siguiente cuadro comparativo:

LEY ESPECÍFICA PARA PATRIMONIO
LEY 17.288 SOBRE MONUMENTOS NACIONAL
(1970)

Se incluye patrimonio en
LEY GENERAL DEL URBANISMO Y
CONSTRUCCIONES Inciso 2do. ART. 60



PROTECCIÓN de NIVEL NACIONAL	Identificación de Nivel Local
Se declaran 2 categorías de patrimonio nacional inmueble Monumento Histórico (MH) Zona Típica o Píntoresca (ZT)	Se identifican 2 categorías de patrimonio local inmueble en los PRC: Inmueble de Conservación Histórica (ICH) Zona de Conservación Histórica (ZCH)
Se declaran por Decreto MINEDUC y se publica en D.O.	Se identifica en PRC luego de Resolución aprobatoria y publicación en D.O.
Los MH y las ZT se definen en la Ley 17.288	Los ICH y ZCH se definen en la OGUC
La Ley 17.288 no cuenta con reglamento en arquitectura solo arqueología	La LGUC cuenta con Ordenanza General e incluye acciones en ICH-ZCH/MH-ZT
Se Acuerda por mayoría de votos en sesión plenaria el Consejo de Monumentos Nacionales	Se incluye en PRC en proceso Estudio del Plan
La Ley 17.288 no contempla opinión del propietario pero se consulta por instrucción MINEDUC	La LGUC-OGUC contempla participación ciudadana
La supervisión previa de las intervenciones corresponde al Consejo de Monumentos Nacionales	La supervisión previa de las intervenciones corresponde a las Seremis MINVU Regionales
Los atributos para ser declarado monumento nacional (MH-ZT) los analizan los Consejeros de MN bajo criterios especializados y regidos por cartas internacionales sobre patrimonio	Los atributos para ser declarado ICH o ZCH se analizan y describen en Fichas de valoración según Circular OGU 240-2010
Los MH y las ZT se deben reconocer en el PRC	Los ICH y ZCH se identifican en el PRC
Los Monumentos Históricos no se deben demoler. Para ello es necesario un decreto que los desafecta previamente, luego del análisis exhaustivo de sus condiciones estructurales o de conservación. Se requiere Acuerdo del CMN en sesión plenaria	Las ICH no se deben demoler. Para ello es necesario (no una desafectación) un VB previo de la Seremi luego de informe del propietario y VB de la DOM conforme lo señala la OGUC
Todos los inmuebles y predios en una Zona Típica deben contar con VB del CMN antes de una obra nueva o intervención y demolición	No todos los inmuebles y predios en una ZCH requieren VB previo de la Seremi. Solo edificaciones existentes. Obras nuevas se atienen al PRC
Las ZT no se pueden reglamentar por parte del CMN en cuanto a las normas urbanísticas. Solo imparte criterios y lineamientos internos. Las ZT se pueden reglamentar (en cuanto a normas urbanísticas) en los PRC de la misma forma que las ZCH Artículos 2.1.1.8; 2.7.8 y 2.7.9 OGUC	Las ZCH pueden ser reglamentadas en cuanto a sus normas urbanísticas y en cuanto a características arquitectónicas según lo establece la LGUC y OGUC Artículos 2.1.1.8; 2.7.8 y 2.7.9 OGUC
Los MH y las ZT si se pueden declarar en zonas rurales	Los ICH y ZCH no se pueden declarar en zonas rurales a falta de PRC
Las declaraciones de MH y ZT no pasan por evaluación ambiental	Las identificaciones de ICH y ZCH no pasan por evaluación ambiental cuando se identifican en una modificación al PRC solo para ello
El CMN no está oficialmente regionalizado. Todo se consulta y aprueba en Santiago	Las DOM definen sus ICH y ZCH y las Seremis están regionalizadas
Para los permisos de obra, la DOM requiere VB previo del CMN	Para los permisos de obra la DOM requiere VB previo de las Seremis
Los Espacios Públicos en una ZT sí requieren para sus intervenciones de VB previo del CMN	Los Espacios Públicos en una ZCH no requieren para sus intervenciones de VB previo de la Seremi
El CMN solo informa sobre PRC cuando una obra o una norma afecta o pudiere afectar a un MN, en el proceso de evaluación ambiental	La Seremi siempre informa PRC en la evaluación ambiental
Ley 17.288 no contempla incentivos	La LGUC no contempla incentivos

Fuente: María Loreto Torres. Consejera MINVU frente al CMN. 2013



En uno y otro caso, esta falta de una visión común sobre el territorio se traduce en focos de conflicto, los cuales en los últimos años han sido crecientes por la fuerte demanda e interés ciudadano en materias de protección del patrimonio cultural y de la calidad de vida de los barrios.

Ejemplo de Buenas Prácticas: Plan Piloto La Serena

La Zona Típica de La Serena corresponde a uno de los centros urbanos más extensos protegido por la Ley 17.288 de Monumentos Nacionales (170 ha aproximadas de superficie). Originalmente, el decreto del año 1981 no incorporaba una herramienta de manejo con criterios para las futuras intervenciones, salvo una inclusión de aspectos muy generales en la ordenanza del Plan Regulador Comunal (PRC) el año 2004, pero sin un ajuste de las normas urbanísticas acordadas en conjunto por el Municipio de La Serena y el Consejo de Monumentos Nacionales. Esto se tradujo en un vacío que ha dificultado no sólo el desarrollo y las proyecciones de dicha área, sino que ha perjudicado el objetivo principal que origina la declaratoria: la preservación del patrimonio arquitectónico y urbano de esta amplia zona del centro histórico.

En este contexto, el 2011 se consideró necesario generar lineamientos de intervención en conjunto entre el Consejo de Monumentos Nacionales y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). El denominado **PLAN PILOTO LA SERENA** se plantea como una alianza estratégica entre el Consejo de Monumentos Nacionales, el Gobierno Regional de la Región de Coquimbo, la Municipalidad de La Serena y la Seremi MINVU regional.

Se establece de esta manera **una coordinación que propone analizar, consensuar y perfeccionar el trabajo avanzado entre las instituciones involucradas a la fecha**, con el objetivo de ser incorporado a la normativa local, mediante la modificación del PRC y la elaboración de Planos Seccionales para establecer normas urbanísticas y características arquitectónicas para la ZT Centro Histórico de La Serena.

Lo anterior, bajo una mirada común que permita relacionar tanto las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, como las disposiciones que establece la Ley 17.288 de Monumentos Nacionales. Para obtener el resultado descrito, estas instituciones acordaron una estrategia determinada por el marco normativo vigente.

Innovación y aprendizajes en Normativa Patrimonial de Santiago

La comuna de Santiago es una de las que cuenta con **mayor número de bienes patrimoniales y zonas protegidas en el territorio nacional**. En términos de cifras, esto se traduce en la existencia en su territorio de 18 Zonas Típicas y 76 Monumentos Históricos, protegidos por la Ley de Monumentos Nacionales; y de 16 Zonas de Conservación Histórica y 1203 Inmuebles de Conservación Histórica protegidos por el PRC.

A pesar de estos números, los funcionarios municipales plantean un tema recurrente en patrimonio, según el cual una profusa protección legal no necesariamente asegura una protección efectiva de los bienes (o no detona en sí misma acciones deseables).



Cómo proteger el patrimonio

Para proteger el patrimonio de la comuna “de las denominadas “acciones indeseables”, una de las herramientas a las que ha recurrido la autoridad desde 2003 a la fecha, han sido una serie de modificaciones sobre el PRC”⁵. Estos cambios se han desarrollado en 6 fases sucesivas y han tenido como objetivos principales: proteger inmuebles patrimoniales, revisión de alturas, revisión declaratoria de utilidad pública, vialidad comunal y usos de suelo.

El ejemplo es destacable porque demuestra **una comprensión integral de los procesos de protección de patrimonio urbano**. Lo anterior, ya que se busca articular distintos instrumentos normativos (ley 17.288 y LGUC) y porque además se entiende la protección patrimonial como un proceso que debe estar necesariamente articulado con los instrumentos normativos locales que planifican el territorio.

El objetivo de este tipo de normas es no desarraigar piezas de valor patrimonial del tejido urbano, sino **buscar una sutura entre las diferentes piezas que construyen el grano de la ciudad**, independiente de su lenguaje, tipología arquitectónica y momento histórico en que se construye. La definición de lineamientos debe ser lo suficientemente flexible como para permitir la aparición de arquitectura nueva de calidad, que sea capaz de sumar valor y pasar a formar parte del conjunto al que se integra. Al mismo tiempo, debe establecer condiciones mínimas que aseguren la coherencia del conjunto por sobre las individualidades.

Para algunos casos de proyectos en Santiago, se entregan lineamientos en términos de vanos de fachada, elementos compositivos volumetría, oachos, materialidad, sistemas, color, entre otros. Todo expresado en pautas de diseño trabajadas como fichas gráficas para cada caso: situación existente, situación existente sin edificios discordantes y simulaciones en que los edificios discordantes son reemplazados por tipologías de reconstrucción según normas de reconstrucción elaboradas con los lineamientos municipales.

Es menester señalar el riesgo que supone que este tipo de estrategias terminen generando falsos históricos bajo el pretexto del conjunto. Mucho más deseable entonces es poner el énfasis no tanto en el lenguaje o en un estilo determinado, sino en las condiciones mínimas que permiten **asegurar que se mantenga la coherencia del conjunto**, aceptando a la vez la incorporación de arquitecturas contemporáneas que construyen la identidad futura de nuestros contextos construidos.

Cómo gestionar el patrimonio

Para poder acertar en la comprensión del tipo de gestión a realizar, primero se requiere entender la naturaleza del patrimonio en cuestión. En eso, el equipo de la Subdirección de Patrimonio de la Ilustre Municipalidad de Santiago (IMS), representados en el taller por Isidora Larraín, Arquitecta del departamento mencionado, han desarrollado una aproximación que **releva la diversidad de patrimonio comunal y detecta las principales amenazas**

⁵ Cita de Gustavo Carrasco, Arquitecto Dirección de Obras Ilustre Municipalidad de Santiago, en el marco del Taller de Patrimonio de la Incubadora de Gestión Municipal UC-Bci. 27 de agosto de 2015.



que lo afectan. Entre estas se encuentran los incendios, los terremotos, el hacinamiento, un generalizado poco respeto por la identidad de los barrios, reflejado con dramatismo en la política de subsidios de renovación urbana que por más de una década transformó la cara de amplios sectores de la comuna, entre otros.

Un paso fundamental para la conservación impulsada desde el municipio ha sido el **estudio y la difusión del patrimonio comunal.** Para tal efecto, se han desarrollado una serie de publicaciones propias que abordan diferentes barrios o temáticas, entre ellas: Densificación, Vivienda social, Recuperación cités, Espacio público patrimonial, Adaptación para el adulto mayor.

El foco está en **entender el patrimonio como un factor central en las lógicas de desarrollo urbano.** Para lo anterior, se proponen tres ejes para entender su acción en términos de gestión, a saber: escala de barrio y paisaje urbano, Múltiples instituciones y personas, Vivienda Social y patrimonio.

Para ejemplificar se presentan casos específicos, como el Programa de Revitalización de Barrios de infraestructura patrimonial emblemática Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con proyectos en Matta Oriente, donde se propone un innovador sistema de gestión de adquisición de inmuebles por parte de la Municipalidad, con estrategias alternativas en caso de que el propietario no quiera vender. Entonces, **se puede hacer socio de una operación en que el municipio es copropietario o puede impulsar una gestión por su cuenta** con apoyo del mismo municipio mediante arriendos de vivienda social o un sistema de subsidios para el impulso de la gestión privada.

También se presentan casos de recuperación de inmuebles emblemáticos en el ámbito local para nuevos fines públicos, como el del CESFAM - Centro de Salud Integral Sur, sobre un ICH de 1899 cuyo uso original fue de Liceo de adultos y escuela de Niñas. Una gestión tripartita entre IMS, el Minsal y el Gobierno Regional. El caso plantea dos temas fundamentales: el de la reconversión de uso en edificios patrimoniales y el de la condición normativa de ciertos inmuebles patrimoniales que no cumplen con la norma sísmica chilena.

Experiencias como éstas proponen entradas innovadoras para la gestión del patrimonio en Chile y su desarrollo debe ser tenido en cuenta para evaluar su replicabilidad en otros contextos locales. Lo anterior, ya que la conservación efectiva del patrimonio, especialmente de aquellos bienes particulares que son parte de una zona mayor y que por su escala y naturaleza no podrán funcionar de manera permanente en base a apoyos directos del Estado, **depende de sistemas de gestión que exploren modelos de cooperación público privada o público-público** que permitan atender necesidades específicas utilizando el patrimonio como parte de la solución y como herramienta de desarrollo.

Conclusiones

El interés creciente en el patrimonio ha redundado, a nivel nacional, en un explosivo crecimiento de las solicitudes de declaratoria bajo las categorías de Monumento Histórico y Zona Típica, contenidos en la ley 17.288 y, a nivel municipal, en una creciente presión de grupos de vecinos y organizaciones ciudadanas por impulsar cambios a los instrumentos



de planificación territorial, con el objetivo de resguardar el patrimonio de los barrios.

Este proceso se podría resumir en tres tendencias consecutivas:

1.- Choque de visiones sobre un mismo territorio entre ciertas disposiciones del Plan Regulador Comunal y las aspiraciones de grupos de vecinos que residen en zonas patrimoniales. Lo anterior, en aspectos tales como usos de suelo, alturas, densidades, entre otras. Este choque se traduce en conflicto y en la búsqueda de las organizaciones locales por **nuevas herramientas que permitan proteger sus barrios** de las que consideran amenazas, permitidas en los instrumentos de planificación territorial.

2.- Incremento de las solicitudes para declarar como Zona Típica y de las superficies comprometidas en dichas áreas protegidas. Esta tendencia se refleja con claridad meridiana en las solicitudes de protecciones bajo la figura de Zona Típica presentadas al Consejo de Monumentos Nacionales durante la última década. En efecto, esta categoría de protección ha ampliado exponencialmente su superficie si la comparamos con las primeras Zonas Típicas protegidas a comienzos de la década de 1970. Este fenómeno se explica **que esta figura de protección patrimonial ha comenzado a utilizarse por diversos grupos para frenar el desarrollo inmobiliario o las transformaciones de los territorios y barrios** permitidas en los instrumentos

de planificación territorial, incluidos los Planos Reguladores Comunales.

3.- Relacionado a lo anterior, el crecimiento de las zonas protegidas ha traído aparejada la relativización de los límites, del polígono, como un sistema óptimo para proteger grandes superficies de territorio. Vencida la lógica de los límites, ha comenzado a surgir con gran fuerza la necesidad de **explorar nuevos sistemas de gestión del patrimonio que no comiencen desde la prohibición, sino que sean capaces de utilizar las disposiciones normativas vigentes** como herramientas de protección y desarrollo sostenible. Esto explica experiencias señeras y recientes como el citado Plan Piloto La Serena desarrollado por el Consejo de Monumentos y el MINVU, así como los ajustes al Plan Regulador y los proyectos de recuperación patrimonial desarrollados por la Ilustre Municipalidad de Santiago.

Para más información

www.gestionmunicipal.cl