

## 4.6. Hacia la definición de una política pública de preservación del patrimonio construido

GUSTAVO CARRASCO

### 4.6.1. Alcances y realidades de la protección patrimonial en Chile

La preocupación por la protección patrimonial en nuestro país comienza a configurarse de una manera más explícita a comienzos del siglo xx, coincidentemente con otros países del continente americano. Las conclusiones de la V Conferencia Panamericana celebrada en Santiago en 1923 tuvieron eco en el caso chileno mediante la dictación del Decreto Ley N° 3.500 del 19 de junio de 1925, el cual nombró una Comisión Gubernativa, esto junto con dictar las normas, atribuciones y deberes a las que dicha Comisión debía sujetarse.

En el Mensaje Presidencial del 18 de marzo de 1969, que dará nacimiento a la actual Ley N° 17.288 del 04 de febrero de 1970, se señala que: “La debida cautela de este patrimonio o *bienes culturales* es un deber ineludible del Estado. Su defensa representa un compromiso ético que cada Estado debe contraer como una forma de respeto hacia la cultura nacional, la cultura continental, la cultura universal. [...] Es indudable que la ley vigente adolece de vacíos y que algunas de sus disposiciones requieren una urgente actualización. Además, la ausencia en dicha ley de disposiciones definidas referentes a los recursos con que debería contar el Consejo de Monumentos Nacionales para su funcionamiento y para el cumplimiento de sus fines, que tampoco están claramente delineados, limita la esfera de acción de este organismo” (Presidencia de la República, Chile, 1969).

Esta ley, vigente hasta la fecha con algunas modificaciones, define los Monumentos Históricos, las Zonas Típicas y los Santuarios de la Naturaleza, siendo requisito, frente a cualquier intervención en cualquiera de ellas, contar con la autorización previa del Consejo de Monumentos Nacionales, organismo dependiente del Ministerio de Educación. Esta condicionante, si bien busca resguardar que las propuestas que se elaboren por parte de los propietarios, sean estos públicos o privados, guarden consonancia con la calidad de Monumento Histórico o de Zona Típica, no va acompañada de incentivos reales a los interesados: “La Ley de Monumentos Nacionales no posee instrumentos de incentivos para propietarios de inmuebles protegidos por dicha ley, siendo responsabilidad legal de los propietarios mantener en buenas condiciones los monumentos, el incumplimiento de esta responsabilidad puede sufrir penas establecidas en la



justicia. El único beneficio que otorga la declaratoria es la exención de pago de contribuciones o impuesto territorial a los inmuebles protegidos, siempre y cuando mantengan su uso residencial. Este beneficio se otorgó el año 2005 solo a los propietarios de inmuebles en la categoría de Monumento Histórico, excluyendo a las categorías de Zona Típica y Santuario de la Naturaleza” (Catafau Zegers, 2011: 46-48).

Otro nivel de protección del patrimonio construido lo establece la Ley General de Urbanismo y Construcciones (D.F.L. N° 458 de 1975, actualizada mediante Ley N° 20.599 publicada en el D.O. el 11 de junio de 2012), y su Ordenanza General (D.S. N° 47 de 1992), mediante la figura de los Inmuebles y Zonas de Conservación Histórica, siendo competencia de los Municipios su incorporación a los respectivos Planes Reguladores Comunes. En este caso, cualquier intervención necesita de la autorización previa de la SEREMI MINVU.

Mediante el Decreto Supremo N° 40 de 2004, se creó el subsidio de Rehabilitación Patrimonial de 250 UF para los adquirentes de viviendas resultantes de proyectos de rehabilitación de inmuebles de valor patrimonial, los cuales deben generar a lo menos dos nuevas unidades de vivienda, con valores de entre 1.000 y 2.000 UF. Posteriormente, por D.S. N° 1 de 2011, dicho subsidio aumentó a 300 UF y se extendió su aplicación a intervenciones en Monumentos Históricos y en Zonas Típicas. De acuerdo con el Observatorio Habitacional del MINVU, el número de subsidios entregados D.S. N° 40 Título III, desde 2004 a 2010 en todo el país, fue de 40, repartidos en 4 ciudades: 30 en Valparaíso, 7 en Santiago, 2 en Valdivia y 1 en Viña del Mar. Las cifras hablan por sí solas e ilustran el magro resultado alcanzado en el periodo.

Otras vías para la obtención de recursos para la recuperación y para la rehabilitación del patrimonio construido se encuentran en la postulación a diversos fondos públicos, como lo son el Fondo de Desarrollo Regional (FONDR), el Fondo de Desarrollo de las Artes y la Cultura (FONDART), los Fondos del Consejo de Monumentos Nacionales, de la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, Fondos Municipales (FONDEVE). Otra fuente de financiamiento, esta vez desde el sector privado, la constituye la Ley de Donaciones Culturales (MINVU, 2011b). Por otra parte, el Plan de Reconstrucción Patrimonial del MINVU derivado del sismo del 27 de febrero de 2010, considera los subsidios de Reconstrucción FSV 1, de Reparación PPF y de Reconstrucción D.S. N° 40 (CNCA, 2012).

En el actual contexto, resulta destacable el Programa de Reconstrucción Patrimonial creado por el Consejo de la Cultura y las Artes, como respuesta a los graves daños patrimoniales ocasionados por el sismo 27F, y que ha posibilitado la formulación de proyectos de reparación y de rehabilitación de Monumentos Históricos y/o de inmuebles emplazados en Zonas Típicas, muchos de ellos actualmente en curso de ejecución. Destacable resulta el hecho de que la Ley

de Presupuesto 2013 considere institucionalizar los recursos destinados a estos fines, mediante la creación del Fondo del Patrimonio (MINVU, 2011b).

La Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979, en el punto IV Enunciados de Política respecto de la preservación y conservación señala que: “El Estado velará por el incremento y preservación del Patrimonio Histórico y Cultural, y de los recursos naturales del país, siempre que ello no constituya actos de usurpación sobre los bienes de las personas” (MINVU, 1979). Es decir, le corresponde al Estado incrementar y preservar el patrimonio, sin enunciar mecanismo alguno para alcanzar esos buenos propósitos, silencio no menor cuando se concluye que dicha acción no debe afectar al derecho de propiedad, limitando de hecho la eventual intervención pública.

La Política Nacional de Desarrollo Urbano (MINVU, 1985), en el 5° inciso del Punto 7° de los Principios Generales, señala que “los instrumentos de planificación urbana deberán procurar la definición y estimular la puesta en valor del carácter urbanístico de todo asentamiento, a través de la preservación e incremento de sus patrimonios cultural y natural” (MINVU, 2012). Por su parte, en las políticas específicas referidas a la Renovación Urbana en las áreas ya consolidadas, indica que esta puede hacerse a través de la rehabilitación y de la remodelación. En el caso de la primera “será necesario que el Estado establezca un marco legal, técnico y de estímulos económicos para que se desarrolle a través de la iniciativa privada”, a diferencia de la segunda en donde “el Estado podrá actuar directamente para lograr la adquisición, desocupación y unificación de acuerdo a las Ordenanzas y al Plan Director que para cada caso seleccione. Cumplida su labor, el Estado deberá licitar dichos predios bajo condiciones que aseguren su edificación por parte de la empresa privada, en la oportunidad y forma previstas” (Congreso de Chile, 1988). No deja de ser significativa la distinta manera en que se plantea la acción pública: indirecta en el caso de la rehabilitación a través de “estímulos”, y directa en el caso de la remodelación, para “asegurar” la operación inmobiliaria.

El documento *Introducción y marco general para la formulación de una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano* del 30 de marzo de 2012, del MINVU, define por Política “un conjunto de objetivos, lineamientos y planes de acción que basados en un diagnóstico de la realidad actual y en principios rectores, sean conducentes al logro de tales propósitos dentro de plazos preestablecidos”. En este documento, en *Temas Centrales*, se menciona al patrimonio en el punto 7°: “La conservación y mantención del patrimonio natural y construido, tangible e intangible”, y más adelante en el punto 25 de la Política subyacente a la legislación sobre planificación territorial, urbanismo y construcciones, se señala: “el Estado podrá declarar que determinadas construcciones o sectores, por su valor patrimonial cultural, son de valor para toda la sociedad por lo que sus



propietarios no los podrán intervenir ni demoler sin autorización previa de un Consejo estatal. Dicha declaratoria no estará sujeta a compensación” (Congreso de Chile, 1988).

Es decir, en este último caso, no solo se reitera la obligación de los propietarios de mantener el inmueble de valor patrimonial, el cual tiene valor para toda la sociedad, sino además se le *castiga* al establecer que la declaratoria que grava su propiedad no tendrá compensación alguna.

#### 4.6.2. Hacia una política congruente con la protección del patrimonio

El punto a despejar es si hay voluntad política real para formular e implementar una Política Pública en esta materia, con objetivos definidos y consecuentemente con ello, dotada de los medios y los instrumentos para llevarla efectivamente a cabo.

Esto implica definir el rol que le cabe al Estado en las actuaciones conducentes a la rehabilitación y la mantención del patrimonio construido existente: una Política concebida en base a *estímulos* al sector privado, buscando *abrir* otro *nicho* al mercado inmobiliario, como es la concepción de base del actual subsidio de Rehabilitación Patrimonial, o una Política que establezca subsidios directos a los propietarios de inmuebles de valor patrimonial para incentivar su reparación, rehabilitación y mantención en una lógica de bien común, la cual puede estar acompañada de una acción directa del Estado, al igual que la que planteaba la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1989 respecto de la Remodelación Urbana, pero esta vez, respecto de la Rehabilitación de zonas, sectores y barrios patrimoniales.

En este sentido podrían considerarse subsidios aplicables en todo el territorio nacional, junto con subsidios focalizados territorialmente en áreas, zonas, sectores o barrios específicos seleccionados o definidos por los propios Municipios, o por los Gobiernos Regionales, en función de criterios definidos a partir de los respectivos estudios, validados y confrontados en su elaboración a procesos de participación ciudadana, mediante las respectivas mesas de trabajo.

Los subsidios de mejoramiento podrían ser tanto individuales como colectivos, desde la reparación de un recinto de una vivienda hasta un edificio colectivo acogido o no a la copropiedad inmobiliaria.

En el caso chileno podría mencionarse como una iniciativa asociada a la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1985, la Ley N° 18.595 de 1987 (Ministerio de Hacienda) y su Reglamento de 1988 (Decreto N° 1419, 1988, Ministerio del Interior, Subsecretaría del Interior), que podría re-estudiarse, y que era aplicable a las Zonas de Renovación Urbana las cuales correspondían a “áreas urbanas previamente delimitadas por la Municipalidad correspondiente, en las cuales

se considere necesario promover su mejoramiento, renovación, rehabilitación o remodelación” (art. 1, Título I Definiciones, letra A). Los beneficios tributarios contemplados por esta Ley y su Reglamento eran aplicables a obras nuevas en sitios eriazos, obras de remodelación, de reconstrucción y de rehabilitación de edificaciones existentes. Los beneficios tributarios eran aplicables tanto para viviendas como para otros usos. El beneficio consistía en que “para los efectos del impuesto territorial los inmuebles ubicados en Zonas de Renovación Urbana [...] mantendrán su avalúo vigente al 1° de enero de 1987, debidamente reajustado, por el plazo de 20 a 15 años, respectivamente, según se trate de *viviendas* o de *otras edificaciones*” (Congreso de Chile, 1987).

En el ámbito internacional, un ejemplo de acción pública coherente de mejoramiento del parque construido existente, como parte integral de una Política Pública, lo constituye el caso francés con la Agencia Nacional del Hábitat (ANAH), creada en 1971. Esta agencia provee ayudas y subsidios a los propietarios residentes de nivel modesto, a los propietarios arrendadores, a las comunidades de copropietarios de inmuebles acogidos al régimen de copropiedad inmobiliaria, a las colectividades territoriales, en este caso, para el desarrollo y ejecución de programas de mejoramiento del hábitat y de recuperación del hábitat insalubre y, por último, a organismos a cargo de la gestión de centros de acogida de personas en situación de calle (Francia, 2011).

Contempla una serie de programas, entre ellos las *Operaciones Programadas de Mejoramiento del Hábitat* (OPAH), creadas en 1977. Las intervenciones están orientadas a barrios o zonas deterioradas, con un hábitat insalubre, tanto en medio rural como urbano, en todo tipo de localidades, de ciudades o de grandes aglomeraciones urbanas, generalmente afectadas por un parque de viviendas desocupadas, un universo inmobiliario desvalorizado, viviendas con carencias tanto de orden cuantitativo como cualitativo, equipamientos públicos insuficientes, en fin, un comercio decaído y poco atractivo (Francia, 2012).

En otro programa creado en 2009, el *Programa Nacional de Revalorización de los barrios antiguos deteriorados*, el Estado interviene a través de la ANAH y de la Agencia Nacional para la Renovación Urbana (ANRU), acción a la cual se suma la reducción de impuestos que pueden llegar hasta el 40% del costo de los trabajos de rehabilitación, como ayuda fiscal e incentivo a las inversiones privadas. Se trata de un programa de “fondos concursables” dirigido a los gobiernos locales con centros urbanos y barrios antiguos deteriorados y degradados (2009).

La experiencia internacional ilustra la importancia de construir una visión de mediano-largo plazo que sitúe en su verdadera importancia la dimensión patrimonial, tanto en el ámbito del ordenamiento territorial como del desarrollo urbano, como parte de una estrategia que apunta al logro de ciudades socialmente más equilibradas, más amables, más atractivas para la vida urbana.