

**UNIVERSIDAD CENTRAL**  
**FACULTAD DE ARQUITECTURA, URBANISMO Y PAISAJE**  
CENTRO DE ESTUDIOS ARQUITECTÓNICOS, URBANÍSTICOS Y DEL PAISAJE

**HACIA UNA CARTOGRAFÍA DEL CENTRO CÍVICO  
SUBCENTRAL. Historia de la urbanística asociada al  
desarrollo del gobierno local santiaguino (1960-1990)\***

**Simón Castillo**  
Mayo 2006

**RESUMEN**

*Por diversos motivos, los centros cívicos comunales han sido en Chile un campo de estudio prácticamente inexplorado. En este documento se pretende indagar en las características principales de estos espacios, estudiando las cinco comunas que circundan a Santiago Centro: Macul, Ñuñoa, Providencia, Quinta Normal y San Miguel. La perspectiva y metodología utilizada es la de la historia, abordando aproximadamente treinta años (1960-1990) y centrando la mirada en el rol del municipio, la comunidad local y el poder ejecutivo para el desarrollo de este tipo de espacio público.*

**ABSTRACT**

*Due to several reasons, the local civic centres have been practically an unexplored field of study in Chile. The aims of this document is the research of the principal aspects of this places studying the five surrounding counties of Santiago city: Macul, Ñuñoa, Providencia, Quinta Normal and San Miguel. The history is taken as the perspective and methodology used, tackling thirty years aprox (1960-1990) and focusing on the city council role, the local community and the executive power for the development of this kind of public space.*

**TEMARIO**

---

\* Este documento integra el proyecto "Hacia una cartografía del espacio cívico subcentral. Historia de la urbanística asociada al desarrollo de la administración local Santiaguina 1940-1990", desarrollado en el Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje de la Universidad Central entre 2005 y 2006. Agradezco a los historiadores Malva Fürst y Carlos Martínez Videla, quienes colaboraron en la Ficha Arquitectónico-Histórica. Además, al arquitecto y director del Centro, Alfonso Raposo, cuyas conversaciones inspiraron –una vez más– varios pasajes de este documento.

1. INTRODUCCIÓN
2. DE LA PLANIFICACIÓN URBANA A LA CIUDAD DEL LIBRE MERCADO (1960-1990)
3. CONCLUSIONES
4. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

## 1. INTRODUCCIÓN

“[...] las ciudades americanas fueron remitidas desde sus orígenes a una doble vida. La correspondiente al orden físico que, por ser sensible, material, está sometido a los vaivenes de construcción y de destrucción, de instauración y renovación, y, sobre todo, a los impulsos de la invención circunstancial de individuos y grupos según su momento y situación. Por encima de ella, la correspondiente al orden de los signos que actúan en el nivel simbólico, desde antes de cualquier realización, y también durante y después, pues disponen de una inalterabilidad a la que poco conciernen los avatares materiales. Antes de ser una realidad de calles, casas y plazas, las que sólo pueden existir y aún así gradualmente, a lo largo del tiempo histórico, las ciudades emergían ya completas por un parto de la inteligencia en las normas que las teorizaban, en las actas fundacionales que las estatúan, en los planos que las diseñaban idealmente...”

Ángel Rama, *La ciudad letrada*, Ediciones del Norte, s/l, 1984, p. 11.

“Los más profundos problemas de la vida moderna manan de la pretensión del individuo de conservar la autonomía y peculiaridad de su existencia frente a la prepotencia de la sociedad, de lo históricamente heredado, de la cultura externa y de la técnica de la vida...”

Georg Simmel, “Las grandes urbes y la vida del espíritu” (1903), en *El individuo y la libertad. Ensayos de crítica de la cultura*. Península, Barcelona, 1986, p. 247.

¿Qué sentido tiene hoy pensar en los espacios públicos y en particular en los centros cívicos comunales? Sin duda, por causas políticas y de diseño urbano, la presencia de estos últimos sigue siendo importante y necesaria en la ciudad actual. Pero, en urbes como Santiago, constituyen una forma secundaria respecto a espacios de congregación relativamente recientes, aquellos que el antropólogo francés Marc Augé llamó los “no lugares”. No lugares que, paradójicamente, adquieren cada día mayor sentido para los habitantes de la ciudad, en especial en términos de habitar. Es el caso de los malls. Y es que estos últimos serían los “centros urbanos del mundo moderno”, e incluso, en palabras de la socióloga Isabel Brain, “son las plazas del siglo XXI”<sup>2</sup>. Frente a la extensa lista de inversiones en este tipo de servicios comerciales, los centros cívicos asoman humildemente, en medio de una ciudad que desaparece o, al menos, se transforma radicalmente para dar paso a una nueva.

La pregunta, entonces, sigue abierta: ¿de qué sirve investigar sobre los centros cívicos? Una mirada atenta al ‘estado del arte’ entrega al menos tres razones. En primer lugar,

---

<sup>2</sup> Ver “Malls. Centros urbanos del mundo moderno”, edición especial de *El Mercurio*, Santiago, 20/5/2003.

porque significa buscar herramientas de comprensión para un tipo de forma urbana que no se basa exclusivamente en el intercambio comercial o en el asumir a los paseantes como consumidores sujetos a restricciones horarias. Se trata, en pocas palabras, de un espacio público que eventualmente debiera asumir el protagonismo de la plaza pública.

Segundo, porque implica estudiar espacios que potencialmente deberían fomentar o, al menos, permitir la generación de una esfera pública local que tenga en el centro comunal su espacio de expresión. Y, posiblemente, que sea el lugar de un *gobierno local* en el sentido que la comunidad pueda entregar directrices para su desarrollo político, cuestión que en Chile claramente no ha sucedido<sup>3</sup>. Dicho de otro modo, indagar en la evolución de los centros cívicos comunales posibilita una lectura de signos (A. Rama) sobre la construcción de la ciudad desde los discursos políticos y culturales. En este sentido, resulta sugerente la propuesta de Kevin Lynch, para quien el control político continúa estando en una zona, aun cuando numerosas funciones políticas sean espaciales o tengan un radio de dominio muy extenso. En definitiva, somos incapaces de pensar en un poder político independiente de un lugar<sup>4</sup>.

Mirándolos desde el relieve, si la visibilidad de los centros cívicos en Santiago es reconocidamente débil, indagar en su arquitectura y vínculos con el entorno ofrece una tercera razón para estudiarlos: entregar una óptica que une dos elementos tan relevantes en nuestra vida moderna y que en ocasiones son vistos como distantes, como son la política y la ciudad. Por esto, analizar el centro cívico como espacio público contrasta con dos "frentes" o teorías provenientes de urbanistas y teóricos sociales: la que no aprecia en la forma urbana un elemento importante, sino que prefiere el "dinamismo del antiurbanismo" y aquella que ve en el aglutinamiento de los espacios públicos un elemento negativo para la libertad individual, por lo que propugna una ciudad entregada exclusivamente a criterios de mercado<sup>5</sup>.

Ahora bien, teniendo en cuenta estas complejidades ¿cómo explorar un tema del que prácticamente sólo queda la forma? Para un historiador, las alternativas son remitirse a los materiales y vestigios que quedaron a su disposición. Ellos pueden clasificarse fundamentalmente en registros escritos y visuales, donde los primeros se dividen en tres tipos: actas municipales, textos especializados y prensa en general. Descartando las primeras por motivos de duración, es sintomático que en los numerosos reportajes y análisis sobre Santiago realizados desde los años 60 a 80, los centros cívicos -a excepción del Palacio de la Moneda y su entorno, claro está- no sean siquiera nombrados<sup>6</sup>. Ante tamaño problema quizás las respuestas metodológicas más adecuadas sean dos: por una parte, aceptar la presencia de vestigios y huellas del proceso histórico, donde lo más visible es el relieve, lo edificado.

En cuanto al punto de vista desde donde se realiza este análisis, es necesario explicar qué entendemos por historia de la urbanística. Como indica el venezolano Arturo

---

<sup>3</sup> Los roles políticos del municipio en el contexto latinoamericano post-dictaduras militares han sido analizados entre otros por Reinhard Friedmann y Sergio Micco, *Teoría municipal. Una introducción a los gobiernos locales comparados*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1994.

<sup>4</sup> Aunque Lynch escribió esto en 1981 -antes de masificarse el término "globalización"- su planteamiento sigue vigente 25 años después. Ver *La buena forma de la ciudad*, Gili, Barcelona, 1985, p. 159.

<sup>5</sup> Para una discusión inicial es útil Oriol Bohigas, "En defensa de la urbanidad", en Jordi Borja y Zaida Muxi, *El espacio público: ciudad y ciudadanía*, Electa, Barcelona, 2003.

<sup>6</sup> Me refiero a revistas especializadas como *Auca*, *Eure* y *C.A.*, y otras de corte más magazinesco pero con numerosos artículos sobre la capital, como *Ercilla*, todas ellas publicadas en Santiago.

Almandoz, es necesario distinguir entre ésta y la historia urbana. Mientras la segunda se dedica al estudio de la ciudad y el proceso de urbanización, la historia de la urbanística se enfoca “a la historia de las disciplinas que se han ocupado del diseño y administración de la ciudad, especialmente del urbanismo técnico que surgió a raíz de los problemas de la ciudad industrial”<sup>7</sup>. De esta forma, este documento se orienta por una historia del diseño urbano a escala local, vinculada con las municipalidades que rodean a Santiago Centro: Macul, Ñuñoa, Providencia, Quinta Normal y San Miguel.

En el documento de trabajo N° 1 abordé el tema de los centros cívicos comunales desde una perspectiva inmersa en la historia cultural urbana. Esto me permitió bosquejar el derrotero básico de aquellos espacios, a saber: *el afán de autonomía municipal que ha chocado una y otra vez con el centralismo político*, definiendo así la forma del espacio local. En este documento, se revisará brevemente la evolución de esos centros cívicos desde la década de 1960 hasta hoy, visualizando sus continuidades y contradicciones, y priorizando una muestra fotográfica sobre el estado actual de los edificios municipales y sus entornos. De esta manera, frente a la ausencia de un debate en torno a los centros cívicos comunales se analizarán los centros cívicos del Santiago subcentral desde una mirada que cruza la memoria con la historia.

## 2. DE LA PLANIFICACIÓN URBANA A LA CIUDAD DEL LIBRE MERCADO (1960-1990)

Me parece pertinente situar una mirada inicial en la década de los 60, cuando la ciudad industrial y el desarrollismo económico centrado en el rol protagonista del estado forman el marco general para la urbanística. En ésta, la planificación aparece como el concepto de mayor uso, con una carga de vitalidad y optimismo inédita:

“La segunda configuración en el pensamiento social sobre la ciudad comienza a formularse en la década de 1930 y se hace dominante en la segunda posguerra hasta la década de 1960. [...] En este nuevo marco, la ciudad no es una estructura de la modernidad, su resultado problemático y su clave, sino un motor de la modernización social, en íntima relación con el desarrollo industrial y la consolidación de poderes políticos centralizados. [...] *Planificación* es la palabra que condensa el nuevo sentido, desde el New Deal rooseveltiano hasta las políticas soviéticas, como un instrumento para adecuar la expansión a un orden previsto, objetivo para el que las disciplinas de lo urbano necesitan adquirir un verdadero status científico: la capacidad de previsión del cambio sociespacial”<sup>8</sup>

Sin embargo, en el caso santiaguino, esa “capacidad de previsión del cambio sociespacial” se vio seriamente cuestionada por la creciente migración campo-ciudad y por las “tomas de terreno” que se intensificaron desde finales de la década de 1950 y adquirieron pleno vigor en la década siguiente. Más aún cuando esas ocupaciones evidenciaron tal grado de coordinación, que era notoria la constitución de un nuevo movimiento social en la ciudad: el movimiento de pobladores. Fue el caso, por ejemplo, de la toma de sitios en La Victoria (ex Chacra La Feria), por parte de 1.200 familias del Zanjón de la Aguada (1957) y de la realizada en la ex Chacra Santa Adriana, en la zona sur de Santiago (1961). En definitiva, se trató de un cuestionamiento de la sociedad civil

<sup>7</sup> Arturo Almandoz, “Historiografía urbana en Latinoamérica: del positivismo al postmodernismo”, en [http://www.dhi.uem.br/publicacoesdhi/dialogos/volume01/vol7\\_atg2.htm](http://www.dhi.uem.br/publicacoesdhi/dialogos/volume01/vol7_atg2.htm).

<sup>8</sup> Adrián Gorelik, “Ciudad”, en Carlos Altamirano (dir.), *Términos críticos de sociología de la cultura*, Paidós, Buenos Aires, 2002, p. 15.

sobre la estructura del espacio público, en términos de esfera pública. Ni el estado ni las municipalidades pudieron detener un fenómeno novedoso, que cuestionaba las bases mismas de las normas de crecimiento urbano<sup>9</sup>.

De esta forma, la expansión de Santiago y las políticas de vivienda para enfrentarla se convirtieron en los grandes temas de discusión para los especialistas. Frente a las tomas de terrenos, el gobierno de Jorge Alessandri respondió ratificando a la zona sur de la ciudad como el núcleo de la política habitacional, política que prácticamente originaba una nueva urbe. Como indica el historiador Mario Garcés, “estamos haciendo referencia a un proceso de asentamiento definitivo de santiaguinos que comprometía a más de 100 mil personas y que se verificaba, además, en un ‘tiempo corto’ de no más de tres años, entre 1959 y 1962”<sup>10</sup>.

Pero el problema habitacional y urbanístico desatado con el movimiento de pobladores no cesó. El estado, a través del presidente Eduardo Frei Montalva (1964-70), respondió con la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU, 1965) y una serie de empresas estatales autónomas que serían entidades ejecutoras, como la Corporación de Mejoramiento Urbano, la Corporación de Servicios Habitacionales y una reestructurada Corporación de la Vivienda. Con todo, la política habitacional del gobierno demócratacristiano no podía sino ratificar la expansión urbana ya iniciada por los pobladores. Por esto, el debate se centró en la vivienda social y más globalmente, en la planificación del desarrollo urbano. Era el tema que urgía y fue la urgencia hecha forma; ante esto, los centros cívicos comunales claramente quedaron relegados a preocupaciones de segundo o tercer orden. Es sintomático que a partir de los años 50 surgieran desde las academias otros organismos que confirmaron el arribo de la *planificación*: en 1955 numerosas instituciones estatales y privadas organizaron el “Seminario del Gran Santiago”, base del Plan Regulador Intercomunal (PRIS) de 1960; luego apareció la Asociación de Arquitectos Planificadores y llegó a Chile la Misión Parker sobre Enseñanza de la Planificación Urbana y Regional (1962), y se fundó la *Revista de Planificación en la U. De Chile* (1964)<sup>11</sup>.

¿Qué consecuencias tuvo esta nueva faceta del estado chileno, en términos de espacio público, de relación con los municipios y, por ende, de vínculo del gobierno central con lo local? Creo que el historiador Gabriel Salazar lo ha explicado con precisión:

“En verdad, la transformación del corporatismo de Estado desde una orientación nacional-desarrollista (1927-1955), a una orientación nacional-populista (1956-1973), llevó el centralismo al intento de planificar y manejar la evolución social de los chilenos en sus mismas comunidades locales. Eso equivalía a extender el espacio público-estatal hasta el nivel comunitario, o, si se prefiere, a vaciar de contenido propio el espacio público ‘de ciudadanos’. Mientras más activo y profundo era el populismo puesto en juego por el Estado Social-Benefactor, mayor era la ‘desvinculación’ del ciudadano respecto de sus propios problemas y mayor

<sup>9</sup> Ocupo los conceptos de esfera pública y espacio público -aunque sin seguir literalmente su argumentación- de Jurgen Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Gili, Barcelona, 1991. Sobre el movimiento poblacional, ver Mario Garcés, *Tomando su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*, LOM, Santiago, 2002.

<sup>10</sup> M. Garcés, op. cit., pp. 196-197.

<sup>11</sup> Mayores antecedentes sobre el PRIS de 1960 (que desde luego omitió el tema de los centros cívicos) en Armando de Ramón, *Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana*, Sudamericana, Santiago, 2000, pp. 225-233.

su 'expectativa' de que el Gobierno Central resolviera todo. Es evidente que la 'invasión del mundo de la vida' (J. Habermas) implicaba marginar, casi definitivamente, no sólo la autonomía del Municipio, sino también la soberanía de la propia comunidad local<sup>12</sup>.

Aunque en el caso de Santiago hubo algunas excepciones, particularmente en ocupaciones de terrenos que continuaron con una sólida organización posterior, pienso que la afirmación de Salazar es correcta en términos generales. Si se mira la organización de los gobiernos locales, y como el mismo historiador recuerda, la Confederación Nacional de Municipalidades (CONAM) tuvo una de sus reuniones claves en su XI Congreso, realizado en 1967 en Osorno. Allí "se definió con mayor claridad aún la forma de integrar las organizaciones vecinales (no sólo las juntas de vecinos y los centros de madres) a una comuna 'coordinada orgánicamente' a los municipios. La moción fue aprobada por todos los partidos políticos representados en el Congreso, con excepción del partido Demócrata Cristiano"<sup>13</sup>. En 1989, tres autores recordaban también que la ley de Juntas de Vecinos de 1968 -promovida por la DC- había significado un avance en la participación ciudadana, pero no observó el fortalecimiento del gobierno local. Es más, la ley planteó al gobierno central como promotor y supervisor de las organizaciones de base, incentivando prácticas de clientelismo político<sup>14</sup>.

Sólo dos comunas del sector oriente, Ñuñoa y Providencia, podían ofrecer cierta autonomía territorial –no política- fundamentalmente por la formación de centros comerciales que permitían a sus habitantes ciertas ventajas de conectividad y accesibilidad. En el caso ñuñoíno, esto sucedía también con su centro cívico, de gran visibilidad y presencia en el espacio público. De esta forma, dichas 'comunidades hermanas' se constituyeron en municipios con tipologías urbanísticas y de vivienda similares, convirtiéndose en modelos para el resto de las comunas. Sus características básicas en ese momento radicaban en su estructuración como "city-garden" o "ciudad jardín", en ser las preferidas por la clase media-alta y alta para vivir y por la incipiente formación de un sector servicios que servía como alternativa al centro histórico capitalino<sup>15</sup>.

La mirada del municipio ñuñoíno sobre su comuna tuvo una síntesis narrativa y visual en un texto encargado a Diego Muñoz y publicado en 1962, titulado *Villa de Ñuñoa*. En él, las autoridades dieron énfasis al centro cívico comunal -la Plaza Ñuñoa y el Palacio Consistorial- una especie de símbolo de ese sector de la capital, como quedó reflejado en la portada del libro (Imagen 1). Aunque el libro mostró otros lugares de interés en la comuna, lo cierto es que ésta se identificó más con la Plaza Ñuñoa que con cualquier otro espacio urbano local, como el Estadio Nacional o la Casa de la Cultura. Desde luego, en las fotografías se destacó la visibilidad de la imponente Casa Consistorial (Imagen 2); pero también el uso del espacio público por parte de la comunidad, evidenciando el interés del gobierno local en la integración social por medio del habitar urbano. (Imagen

<sup>12</sup> Gabriel Salazar, "'El Municipio Cercenado'. (La lucha por la autonomía de la asociación municipal en Chile, 1914-1973)", en Gabriel Salazar y Jorge Benítez (comps.), *Autonomía, espacio y gestión. El municipio cercenado*, LOM & Universidad Arcis, Santiago, 1998, p. 53.

<sup>13</sup> G. Salazar, op. cit., p. 57.

<sup>14</sup> Alex Rosenfeld, Alfredo Rodríguez y Vicente Espinoza, "La situación de los gobiernos locales en Chile", en Jordi Borja et al. (eds.), *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, Clacso & Sur & CEUMT-Barcelona, Santiago, 1989, p. 222.

<sup>15</sup> Mayores antecedentes sobre estas comunas y el concepto de city garden ideado por Ebenezer Howard en el Reino Unido en: Montserrat Palmer, *La comuna de Providencia y la ciudad jardín*, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes de la U. Católica, Santiago, 1984; y René León Echaíz, *Ñuñoahue*, Francisco de Aguirre, Buenos Aires, 1972.

3). Esto último no es menor: como sostiene Gorelik citando a Bernardo Secchi, la integración social es parte de 'la experiencia de la expansión' en la ciudad. Es decir, una tensión hacia el *interior* de la sociedad coexistiendo con otras dos tensiones: la expansión territorial hacia *fuera* del territorio y la idea de proyecto o planificación hacia *adelante* en el tiempo<sup>16</sup>.

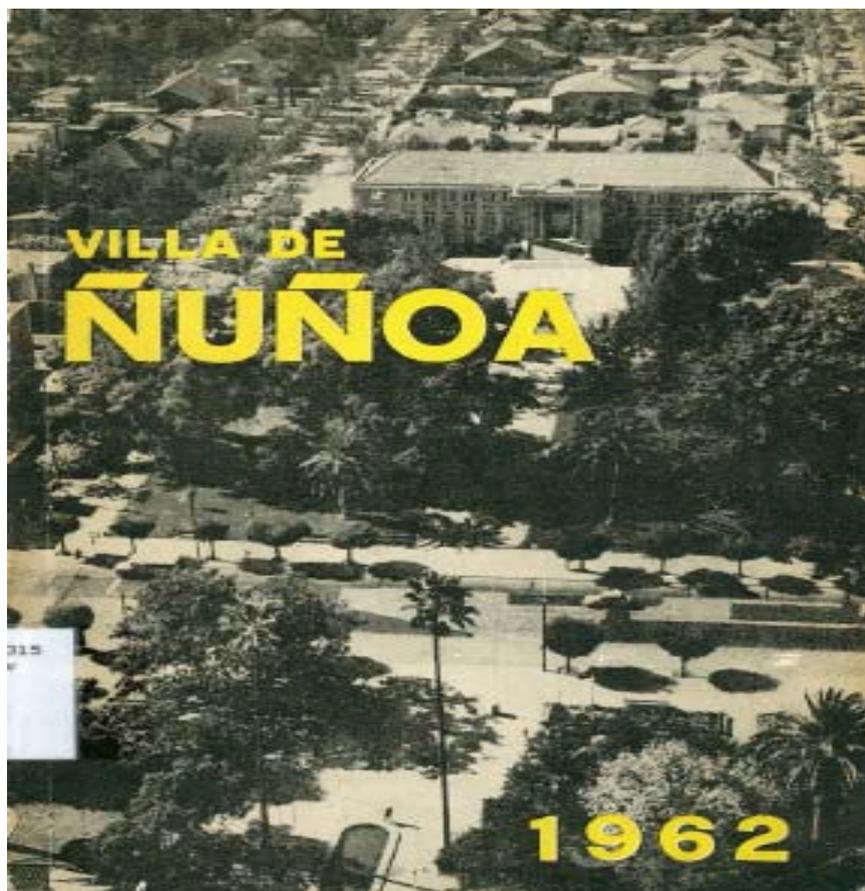


Imagen 1. Casa Consistorial y Plaza Ñuñoa desde la altura, con avenida Irarrázaval en primer plano.

Diego Muñoz, *Villa de Ñuñoa*, Ñuñoa, Vera y Gianini, 1962, portada.

---

<sup>16</sup> A. Gorelik, op. Cit., p. 13.



Imagen 2. Casa Consistorial.  
Diego Muñoz, *Villa de Ñuñoa*, op. cit., p. 19.



Imagen 3. Uso cotidiano de la Plaza Ñuñoa.  
Diego Muñoz, *Villa de Ñuñoa*, op. cit., p. 51.

Pocos años después -entre 1969 y 1970- y mientras los grandes proyectos urbanos del ejecutivo se orientaban bajo las directrices de CORMU, la *Revista Técnica Municipal* dedicó dos números a las que a su entender eran los municipios más progresistas de ese momento: Ñuñoa y Providencia. Me parece que en ellas se veía reflejado lo que entonces era el imaginario de la 'comuna progresista': aquella entidad territorial capaz de *integrar* diversos grupos sociales, actividades y servicios. Desde luego, un imaginario ligado a lo indicado más arriba: la "ciudad jardín" como artefacto urbano opuesto a la histórica configuración del centro de la ciudad.

Ahora bien, aun entre estas comunas vecinas se distinguían ciertos aspectos. Mientras en el caso de Ñuñoa se destacaba el arribo de poblaciones obreras como una muestra de

integración, Providencia era simbolizada iconográficamente en la portada de la *Revista Técnica Municipal* por medio de su Casa Consistorial, el Palacio Falabella, agregándose el título “*Providencia-Una comuna modelo*” (Imagen 4). Además, la revista destacaba que esta sentencia no era una opinión al azar, sino que la propia ‘ciencia urbana’ racionalizada y establecida en Chile daba su veredicto al respecto:

“Según el juicio de numerosas personalidades como sociólogos, urbanistas, economistas y profesionales especializados, el progreso que registra Providencia en todos los planos la colocan en un superior nivel que le confiere la calidad de ‘Comuna Tipo’, es decir como un exponente destacado que puede servir de ejemplo y modelo, por cuanto sus adelantos y organización son susceptibles de ser aplicados integralmente en otras Comunas [...]”<sup>17</sup>.



Imagen 4. Palacio Falabella, sede la Municipalidad de Providencia  
*Revista Técnica Municipal* N° 16, 1970.

Ese mismo año, la revista “Órgano de Difusión Municipal”, *ORDIMUNI*, se refirió específicamente al centro cívico de Ñuñoa. Allí se publicó un resumen del anteproyecto efectuado por el Director de Planificación Comunal, arquitecto Héctor Silva Baetzner, con el sugerente título “Ñuñoa mira al futuro centro cívico de diez manzanas”<sup>18</sup>. Digo sugerente, porque en el texto –escueto, de sólo una página- se aprecian aspectos de lo

<sup>17</sup> *Revista Técnica Municipal* N° 16, 1970, edición especial: “informe público comuna de Providencia”.

<sup>18</sup> *ORDIMUNI* N° 7, octubre-diciembre 1970, p. 17.

que podría llamarse un urbanismo plenamente desarrollista, sustentado principalmente en la necesidad de descentralizar a través del espacio urbano. Es decir, no sólo el mejoramiento de vías, sino su integración en un *corpus* que consideraba la compleja mezcla de viviendas e industrias en el tejido urbano, así como las densidades de población y la recuperación de edificación obsoleta. Aun más importante para efectos de esta investigación, es que entre las soluciones buscadas con el anteproyecto, la primera era dar una “solución de apoyo al proceso de descentralización del Sector Céntrico del Gran Santiago”.

Aunque no hay registros que indiquen que dicha planificación se haya concretado, si la visión se fija en el clima de ideas de la época, puede decirse, parafraseando a Gorelik, que se trata de la ciudad vista como “un motor de la modernización social”. Un reciente trabajo de Raposo y Valencia sobre la CORMU ha señalado la existencia de diferencias considerables entre el “Urbanismo originario” (Karl Brunner, a fines de los años 20) y el Urbanismo chileno de mediados de la década de 1960. En palabras de estos autores, este último “presupone una ciudad conocida, la ciudad republicana, en especial aquella heredada de una historia que se inicia con el Frente Popular, la ciudad forjada rápidamente para hacerse cargo del modelo de ‘sustitución de importaciones’, la ciudad que se improvisó para postular primariamente al modelo fordista-keynesiano”. Me parece que este planteamiento, aunque no explica del todo el clima de ideas del proyecto para Ñuñoa –ni tampoco pretende hacerlo– sí avala la hipótesis de un contexto con nuevas pautas de diseño urbano. Por cierto, bajo esas pautas entrarían también los centros cívicos de las administraciones locales<sup>19</sup>.

Pero, si esto ocurría en Ñuñoa y Providencia ¿qué sucedía con los centros cívicos de comunas subcentrales más populares? Si bien hay escasos antecedentes, subsisten ciertos registros que indican la débil presencia del gobierno local en el espacio urbano. Es el caso de Quinta Normal, comuna del noroeste de Santiago que había duplicado su población entre 1940 y 1970. En una pequeña historia comunal publicada en 1970, se indicó el deterioro de su centro cívico y los planes para mejorarlo:

“Se ha estudiado también la remodelación del barrio Tropezón, que constituye, por decirlo así, el barrio cívico de la comuna.

Se construirán modernos edificios en ese lugar, donde se instalarán las Oficinas Públicas, como Impuestos Internos, el Juzgado de Policía Local, la Tesorería, la Oficina de Correos, el Gabinete de Identificación, el Registro Civil, etc., todos los cuales funcionan ahora en casas viejas, incómodas e inapropiadas.

[...] Hay barrios, como el Tropezón, por ejemplo, que se considera como el Centro Comercial de la comuna, que no presenta ninguna señal de adelanto desde hace unos cuarenta años, salvo algunos detalles, como que el Canal Pérez a esta altura está tapado; pero los edificios son iguales...<sup>20</sup>”.

Evidentemente, un centro cívico comunal que funcionara de manera disgregada, “en casas viejas, incómodas e inapropiadas”, no podía tener una presencia edilicia relevante

---

<sup>19</sup> Alfonso Raposo y Marco Valencia, “Modernidad, diseño urbano y utopía. Notas sobre el fundamento político de las acciones de remodelación urbana en Santiago. El caso de la Corporación de Mejoramiento Urbano, CORMU 1966-1976”, en Alfonso Raposo (comp.), *La interpretación de la obra arquitectónica y proyecciones de la política en el espacio habitacional urbano. Memorias e historia de las realizaciones habitacionales de la Corporación de Mejoramiento Urbano. Santiago 1966-1976*, Universidad Central, Santiago, 2005, pp. 123-124.

<sup>20</sup> Raúl Díaz B. y Walter Luzio Vieira, *Monografía de la comuna de Quinta Normal*, Santiago, s/e, 1970, pp. 6 y 10.

en el espacio público y, menos aún, convertirse en lugar de creación de una esfera pública local. Además, las omisiones sobre los centros cívicos en la prensa municipal —a excepción de las ya mencionadas ‘comunas hermanas’— estimulan a pensar que estas últimas fueron un par de excepciones en medio de un panorama de discusión urbana definitivamente centralista. Es sintomático que por aquellos años el economista del Centro de Desarrollo Urbano y Regional de la Universidad Católica, Pablo Trivelli, diera cuenta del sistema financiero del municipio chileno. A lo largo de todo el escrito, su análisis era tajante, por la existencia de una “crisis municipal” que había llevado a evaluar la posibilidad de la desaparición de las administraciones locales:

“Se ha estudiado la estructura financiera de estos gobiernos locales debido a que constituye uno de los principales aspectos de dicha crisis y que ha llevado a muchos municipios a una paralización casi total de actividades. Esta situación, que ha dejado de manifiesto una serie de otros problemas —quizás más graves que el financiero—, ha provocado un cuestionamiento de la institución municipal en cuanto a sus posibilidades de supervivencia”<sup>21</sup>.

Más adelante, el mismo autor indicaba la débil relación entre las administraciones locales y las comunidades a las que representaban:

“Las relaciones del municipio con la comunidad son mínimas y están mal concebidas. Efectivamente, tal como fuera demostrado en una investigación realizada en CIDU, el municipio constituye una institución cerrada con respecto a la comunidad. Esto se traduce en que en la orientación y toma de decisiones se aleja de los problemas de la comunidad y se constituye en una institución internamente autosuficiente. Por su parte, a nivel de la comunidad, se ha distorsionado la percepción del papel del municipio, lo que se ha traducido en que las demandas de la comunidad a su gobierno local sean escasas y se constituyan casi exclusivamente en peticiones de carácter individual”<sup>22</sup>.

¿En qué medida el gobierno de la Unidad Popular y, en general, la lógica centralista del debate entre los diferentes sectores políticos de la época impactó en la administración local? Es difícil responder en tan corto espacio a una pregunta de ese tipo. No obstante, es posible distinguir entre dos grandes factores coadyuvantes a esa crisis. Por un lado, la histórica relación dialéctica entre gobierno central y municipio, que había llevado a estos últimos a hablar de “crisis” en numerosas oportunidades. Por otra, no es aventurado aseverar que los gobiernos locales de la época estaban en un fuerte conflicto de intereses con los partidos políticos y con los poderes ejecutivo y legislativo. Así, los problemas de la comunidad local se subsumieron en la dinámica de conflictos entre poderes del estado y de partidos políticos con propuestas claramente antagónicas<sup>23</sup>.

Este tipo de configuración política y urbanística no podía subsistir demasiado tiempo luego del golpe de estado de 1973. Como es sabido, el general Pinochet, asesorado por los *Chicago Boys*, inició en 1975 las reformas neoliberales que reestructurarían la economía nacional. En el plano del urbanismo, las transformaciones se intensificarían hacia fines de la década. Culturalmente, desde luego, los cambios en las ciudades comenzaron el mismo día de la intervención militar. Pero en la relación entre ciudad y

<sup>21</sup> Pablo Trivelli, “La estructura financiera del municipio chileno”, en *Eure* 6, Santiago, noviembre 1972, p. 43.

<sup>22</sup> *Idem*, p. 51.

<sup>23</sup> Es lo que el historiador Mario Góngora llamó la época de las “planificaciones globales”. Ver su *Ensayo histórico sobre la noción de estado en Chile en los siglos XIX y XX*, La Ciudad, Santiago, 1981.

gobierno (local y central), el modelo neoliberal se haría presente con especial fuerza desde que el MINVU formulara su *Política Nacional de Desarrollo Urbano*, en 1979. En efecto, la *Política* reformuló el mercado del suelo (ya que dejó de considerárselo un bien escaso) y el rol de las ciudades (por primera vez el estado chileno dejó de planificar su desarrollo). Poniéndolo en otros términos, el mercado inmobiliario sería desde entonces el que determinara las formas de urbanización y crecimiento de las ciudades<sup>24</sup>. En el plano de obras e infraestructura, la *Política* acentuó la reconocida desigualdad entre las administraciones locales, concentrando los recursos en aquellas de ingresos medios y altos, que ya contaban con construcciones de superior calidad<sup>25</sup>.

Por otra parte, desde mediados de la década de 1970, los gobiernos locales tuvieron en las áreas administrativa, política y financiera un vuelco en su trayectoria. Éste consistió en la descentralización —es decir, el objetivo más deseado por los municipios chilenos a lo largo de su historia— decretada paradójicamente por un gobierno autoritario y centralista. Desde entonces los municipios pasaron a hacerse cargo de numerosos servicios básicos, como la educación escolar. Pero esos servicios eran justamente los de menor rentabilidad, y por ello eran públicos, ya que a la empresa privada no le interesaban. Además, esa descentralización tuvo una participación ciudadana restringida, debido a la exclusión de amplias organizaciones civiles que no merecían la confianza del gobierno local autoritario. Es más, en esa lógica verticalista de la relación gobierno-pueblo, los alcaldes trabajaron con organizaciones comunitarias que eran más colaboradoras de la autoridad que instancias representativas de la sociedad civil<sup>26</sup>. Por estos motivos, y a diferencia de países vecinos también gobernados por dictaduras, como Brasil, la lucha por la redemocratización en Chile durante los '80 prácticamente no se ligó a la descentralización del estado<sup>27</sup>.

En términos de diseño urbano, las administraciones locales no variaron demasiado su histórica carencia de visibilidad y presencia, hecha la excepción de Ñuñoa. Ni siquiera la creación de nuevas comunas, como Macul, significó algún cambio destacado. Además, la prensa municipal de los cinco municipios guardó un obstinado silencio acerca de los centros cívicos. Globalmente, esto era un hecho comprensible considerando que el presidencialismo del sistema político chileno se profundizaba durante 17 largos años, gracias a una dictadura militar unipersonal que tenía al Palacio de la Moneda como expresión arquitectónica del poder.

El retorno a los gobiernos democráticos, en 1990, continuó la tendencia histórica del centralismo político. Las razones no corresponde desarrollarlas en este trabajo, pero de todas formas ellas se vinculan por un lado a un fenómeno de larga duración y, por otro, a las características del complejo proceso de transición a la democracia en Chile. Sin embargo, ello no significó el fin del histórico debate en torno al rol de los gobiernos locales. Es más, desde finales de los 80 y con mayor dinamismo a partir de la década

---

<sup>24</sup> José Rosas V., *Santiago de Chile (1973-1982). Impacto de la política nacional de desarrollo urbano en la estructura de la ciudad*, Barcelona, E.T.S.A.B., 1982, pp. 13-14.

<sup>25</sup> F. Labbé y M. Llevenes, *Cambios poblacionales en el Gran Santiago: un diagnóstico* (1985), cit. por A. Rosenfeld y otros, op. Cit., p. 222.

<sup>26</sup> Mayores antecedentes de esta descentralización en Gabriel Salazar y Julio Pinto, *Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía*, Lom, Santiago, 1998, pp. 300 y siguientes. Sobre la restringida participación de la sociedad civil en el municipio, ver A. Rosenfeld y otros, op. Cit., pp. 195 y ss.

<sup>27</sup> En Brasil además, esa descentralización apuntó a un tema que en Chile el general Pinochet había resuelto en los '70: la descentralización fiscal del estado desarrollista. Ver Rui Affonso, "La crisis de la federación en Brasil" y José Luis Fiori, "Balance y perspectivas del federalismo fiscal en Brasil", ambos artículos en Carlos de Mattos y otros (comps.), *Globalización y territorio: impactos y perspectivas*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, 1998.

siguiente se desarrolló una discusión que, si bien hasta ahora no ha sido resolutive, posicionó nuevos conceptos para discutir el rol de la comunidad local y sus relaciones con el municipio: participación ciudadana, capital social, identidad, desarrollo local fueron (y son) algunos de ellos<sup>28</sup>.

Por ello, he optado por concluir este breve repaso sobre los centros cívicos comunales rescatando una mirada del espacio local ñuñoíno a inicios de los '90. Allí se da cuenta de las múltiples funciones y apropiaciones de este espacio público y su singularidad en Santiago, al confluir la sede municipal, teatros, iglesias, bares y restaurantes:

“En el interior de la Alcaldía se toman decisiones relevantes que afectan a la comuna, mientras afuera los escolares, los amantes del teatro y del cine, aquellos que en las noches ‘conversan un café’, mientras analizan los problemas del mundo, quienes concurren a un oficio religioso o los que todos los días van a hacer los más diversos tramites al municipio, dan vida -día a día- a la Plaza Ñuñoa”<sup>29</sup>.

### 3. CONCLUSIONES

El desarrollo de esta investigación ha resultado útil para confirmar algo dicho por Michel de Certeau hace más de una década: los sucesos son actos a los que se carga de significado. Indudablemente, esto se hace en detrimento de otros actos, a los que no se les otorga el mismo contenido<sup>30</sup>. Los centros cívicos subcentrales de la capital son un buen ejemplo de ello: mayoritariamente ignorados por la arquitectura, la historia y la memoria, han pasado casi desapercibidos en una ciudad más interesada en otro tipo de espacios, como los parques y plazas públicas. Sin embargo, esta investigación histórica no puede ser interpretada únicamente como una operación *arqueológica* en torno a los centros cívicos. Al estudiarlos les he cargado de sentido y de *memoria*, dejando, paradójicamente, otros elementos fuera de análisis<sup>31</sup>.

Por cierto, estoy asumiendo que existe una ciudad de relieve y otra de signos. Y con ello, que mi rol de historiador no es neutro, ya que tiendo a centrarme en dos centros cívicos: Ñuñoa y Providencia. La elección a mi juicio es sugerente, ya que estas dos comunas se desarrollaron urbanísticamente por medio de la “ciudad-jardín”, una tipología urbana centrada en los espacios privados. En el caso de Providencia, esto coadyuvó a formar un centro cívico de escasa confluencia comunitaria. Distinto y a la vez paradigmático es el caso de la Plaza Ñuñoa, que durante la segunda mitad del siglo veinte se convirtió en un centro cívico donde no sólo funcionaban las dependencias del gobierno local, sino que el propio habitar de los vecinos ñuñoínos.

Puede criticarse el hecho de no destacar a lo largo del texto el centro cívico de San Miguel, comuna histórica del sur santiaguino. Allí también hay un espacio público –el

---

<sup>28</sup> Como contraparte se encuentra, asociado a la reestructuración neoliberal, el inicio de un nuevo paradigma o concepción del civismo, la espacialidad pública y la función o relevancia entregada a la abundancia de “no lugares”.

<sup>29</sup> *Espacio Abierto de Ñuñoa* (publicación oficial de la municipalidad), abril-mayo 1992, p. 3.

<sup>30</sup> Michel de Certeau, *La escritura de la historia*, Universidad Iberoamericana, México, 1993.

<sup>31</sup> Me refiero específicamente a la línea de investigación abierta por Rick Walter: “Urban pioneers: the role of women in the local government of Santiago, Chile, 1935-1976”, en *Hispanic American Historical Review* 84, 2004. Agradezco a Rodrigo Booth informarme la existencia de este artículo.

Parque el Llano Subercaseaux- y el edificio consistorial se emplaza con bastante visibilidad cerca de un templo católico y el hospital Ramón Barros Luco, conformando una suerte de red de servicios. Aun así, habría que indicar que el municipio y el parque están divididos por una avenida sumamente transitada –la Gran Avenida- cortando en dos el centro cívico. Por ello, el área verde tiene mayor conectividad y diálogo con el área residencial conocida como barrio El Llano. Además, y este no es un hecho menor para un historiador, hay una total omisión sobre el centro cívico sanmiguelino en los debates urbanos entre 1960 y 1990<sup>32</sup>.

Pero volvamos al caso de Ñuñoa y Providencia. En las páginas anteriores me referí a los sesenta como la década en que en Chile emergió con dinamismo el diseño urbano. Pues bien, dichas ‘comunas hermanas’ integraron en esa época el rango más elevado de imaginario de municipio y gobierno local urbano progresista. Distinta fue la situación de comunas más periféricas, como Quinta Normal y San Miguel, donde la expresión del centro cívico tuvo mucho menor importancia que los desafíos impuestos por las tomas de terrenos y el surgimiento de asentamientos de miles de habitantes. En efecto, en aquellos municipios la planificación urbana se centró en el habitar de la morada –o más concretamente, en paliar la miseria- y no en el habitar político local.

Este hecho tenía su correlato en la estructura política nacional: gobiernos locales débiles y comunidades locales con participación relativa frente a un Poder Ejecutivo constituido en el principal poder del estado. Como se ha visto más arriba, la asociación municipal a nivel nacional no pudo lograr mayores cuotas de autonomía local. E incluso, hacia inicios de los 70, el municipio cayó en la dinámica del debate político centralizado, distanciándose muchas veces de la comunidad local. Sin embargo, todos estos procesos ocurrían en el marco de un sistema democrático. En septiembre de 1973, los militares y la derecha política pusieron fin a esa era de planificación, silenciaron violentamente los espacios públicos y, algunos años después, activaron una reestructuración económica de mercado. Esta última modificó las normas de crecimiento urbano por medio de la *Política Nacional de Desarrollo Urbano* y también transformó los municipios y su relación con las comunidades locales a través de algo por lo que las administraciones locales habían luchado durante años: la descentralización del estado.

Poco a poco, el gobierno local y la comunidad local comprendieron que esa descentralización no era la que históricamente se había pretendido. Como es fácil de suponer, los centros cívicos debían seguir esperando para ser prioridad para los gobiernos locales. Por otra parte, para los opositores a la dictadura allí también estaba el espacio físico del poder a escala local. Por ello desde finales de los 80 y sobre todo desde la década siguiente se fue cambiando paulatinamente la visión de la política por parte de las comunidades locales, desde una mirada centralista y de discursos globales al espacio público local. No obstante, y a modo de balance de esta investigación puede aseverarse un aspecto crucial: cuatro de los cinco centros cívicos analizados tienen escasos vínculos con la sociedad civil, cuestión que es similar a lo que ocurre en la mayoría de las comunas chilenas y que, lamentablemente, no tiene perspectivas de cambio en el corto o mediano plazo.

---

<sup>32</sup> Mayores antecedentes sobre el centro cívico de San Miguel en la Ficha Arquitectónico-Histórica que acompaña a este documento.

#### 4. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

##### -Revistas

*Revista Técnica Municipal* N° 16, 1970, edición especial: informe público comuna de Providencia.

*ORDIMUNI* N° 7, 1970.

*Espacio Abierto de Ñuñoa*, abril-mayo 1992.

"Malls. Centros urbanos del mundo moderno", edición especial de *El Mercurio*, Santiago, 20/5/2003.

##### -Artículos y libros

Arturo Almandoz, "Historiografía urbana en Latinoamérica: del positivismo al postmodernismo", en [www.dhi.uem.br/publicacoesdhi/dialogos/volume01/vol7\\_atg2.htm](http://www.dhi.uem.br/publicacoesdhi/dialogos/volume01/vol7_atg2.htm).

Jordi Borja y Zaida Muxi, *El espacio público: ciudad y ciudadanía*, Electa, Barcelona, 2003.

Michel de Certeau, *La escritura de la historia*, Universidad Iberoamericana, México, 1993.

Raúl Díaz B. y Walter Luzio Vieira, *Monografía de la comuna de Quinta Normal*, Santiago, s/e, 1970.

Reinhard Friedmann y Sergio Micco, *Teoría municipal. Una introducción a los gobiernos locales comparados*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1994.

Mario Garcés, *Tomando su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*, Lom, Santiago, 2002.

Mario Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción de estado en Chile en los siglos XIX y XX*, La Ciudad, Santiago, 1981.

Adrián Gorelik, "Ciudad", en Carlos Altamirano (dir.), *Términos críticos de sociología de la cultura*, Paidós, Buenos Aires, 2002.

Jurgen Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Gili, Barcelona, 1991.

René León Echaíz, *Ñuñoahue*, Francisco de Aguirre, Buenos Aires, 1972.

Kevin Lynch, *La buena forma de la ciudad*, Gili, Barcelona, 1985.

Montserrat Palmer, *La comuna de Providencia y la ciudad jardín*, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes de la U. Católica, Santiago, 1984.

Ángel Rama, *La ciudad letrada*, Ediciones del Norte, s/l, 1984.

Armando de Ramón, *Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana*, Sudamericana, Santiago, 2000.

Alfonso Raposo y Marco Valencia, “Modernidad, diseño urbano y utopía. Notas sobre el fundamento político de las acciones de remodelación urbana en Santiago. El caso de la Corporación de Mejoramiento Urbano, CORMU 1966-1976”, en A. Raposo (comp.), *La interpretación de la obra arquitectónica y proyecciones de la política en el espacio habitacional urbano. Memorias e historia de las realizaciones habitacionales de la Corporación de Mejoramiento Urbano. Santiago 1966-1976*, U. Central, Santiago, 2005.

José Rosas V., *Santiago de Chile (1973-1982). Impacto de la política nacional de desarrollo urbano en la estructura de la ciudad*, Barcelona, E.T.S.A.B., 1982.

Alex Rosenfeld, Alfredo Rodríguez y Vicente Espinoza, “La situación de los gobiernos locales en Chile”, en Jordi Borja et al. (eds.), *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, Clacso & Sur & CEUMT-Barcelona, Santiago, 1989.

Gabriel Salazar, “‘El Municipio Cercenado’. (La lucha por la autonomía de la asociación municipal en Chile, 1914-1973)”, en Gabriel Salazar y Jorge Benítez (comps.), *Autonomía, espacio y gestión. El municipio cercenado*, Lom & Universidad Arcis, Santiago, 1998.

Gabriel Salazar y Julio Pinto, *Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía*, Lom, Santiago, 1998.

Pablo Trivelli, “La estructura financiera del municipio chileno”, en *Eure* 6, Santiago, noviembre 1972.