



UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Escuela de Pregrado
Carrera de Geografía

EL EMPRESARIALISMO URBANO METROPOLITANO DE SANTIAGO

Estudio de caso comparativo de la renovación urbana del Centro
Histórico de Santiago y el desarrollo del mega-proyecto Piedra
Roja en Colina

Memoria para optar al título de Geógrafo

IGNACIO ARCE ABARCA

Profesor guía: Michael Lukas

SANTIAGO – CHILE

2016

EL EMPRESARIALISMO URBANO METROPOLITANO DE SANTIAGO
MEMORIA PARA OPTAR AL TÍTULO DE GEÓGRAFO

AGRADECIMIENTOS

Cualquier palabra de gratitud debe estar necesariamente dirigida a todos aquellos que compartieron conmigo un diálogo, una discusión o simplemente escucharon sobre las ideas que aquí he depositado, porque el camino labrado hasta ahora no responde a esfuerzos individuales, no podría estar escribiendo estas palabras sin el soporte de mi familia y amigos, aquellos que padecen mis agobios y disfrutan mis alegrías.

Agradezco el hecho de compartir con ellos y nadar en el océano de las ideas porque es el ejercicio más libre y desprendido de fraternidad y conocimiento, sobre todo en el torbellino del mundo actual que nos hace olvidar cómo apreciar el invaluable tesoro de la libertad.

Le agradezco a Michael Lukas por el tiempo dedicado en la orientación de mis estudios, por el estímulo intelectual y las oportunidades ofrecidas. Le agradezco a Rosita Edwards por el apoyo infatigable.

Que este humilde trabajo sea el primero de muchos más que contribuyan a emplazar el valor social de las ciencias, su verdadero sentido y significado que no debe ser otro más que la emancipación humana.

RESUMEN

Esta investigación estudia desde la perspectiva del empresarialismo urbano la renovación del Centro Histórico de Santiago y el desarrollo del mega-proyecto Piedra Roja en Colina como estrategias de desarrollo urbano emblemáticas e innovadoras en la apertura de nuevos mercados inmobiliarios durante la década de 1990 en el centro y en la periferia de la Región Metropolitana de Santiago. Se considera que las estrategias poseen rasgos particulares de acuerdo al contexto y a la escala geográfica, pero comparten una naturaleza común cuando se problematiza el carácter discrecional, especulativo y pro-mercado con el que fueron implementadas. Para ello, se describe la evolución de los marcos normativos que regulan el crecimiento urbano en ambos contextos, se describe el desarrollo inmobiliario generado y los actores privados involucrados, se analiza la naturaleza de las alianzas público-privadas y se contrastan ambas estrategias con el propósito de dar luz sobre sus diferencias, semejanzas y en qué se basa su multiescalaridad. Desde una metodología de estudio de caso múltiple con enfoque mixto, se evidencia el diálogo entre planificación urbana y desarrollo inmobiliario, las relaciones empresariales establecidas entre los principales actores involucrados cristalizadas en nueva institucionalidad urbana, las propiedades comunes y disímiles de cada estrategia y en qué sentido cada caso son caras distintas de la misma moneda que representa la privatización de la gestión urbana en Chile, evidenciando su multiescalaridad.

Palabras claves: *empresarialismo urbano – centro y periferia – multiescalaridad*

ÍNDICE

RESUMEN

CAPITULO I PRESENTACIÓN	9
1.1- INTRODUCCIÓN	9
1.2- PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	11
1.3- ANTECEDENTES	15
<i>1.3.1- Tendencias de producción inmobiliaria en la Región Metropolitana de Santiago</i>	15
<i>1.3.2- La decadencia y renovación urbana del Centro Histórico de Santiago</i>	23
<i>1.3.3- La urbanización de la periferia y el origen de Piedra Roja en Colina</i>	27
1.4- OBJETIVOS	32
<i>1.4.1- Objetivo General</i>	32
<i>1.4.2- Objetivos específicos</i>	32
CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO	33
2.2- LA FUNCIÓN DE LAS CIUDADES EN LA FASE ACTUAL DEL CAPITALISMO	34
2.3- DESARROLLO GEOGRÁFICO DESIGUAL	38
2.4- NEOLIBERALISMO URBANO	41
2.5- GOBERNANZA Y PODER	43
2.6- EMPRESARIALISMO URBANO Y LA CIUDAD COMO MÁQUINA DE CRECIMIENTO	47
CAPÍTULO III PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO	51
3.1- MÉTODO DE ESTUDIO DE CASOS MÚLTIPLES CON ENFOQUE MIXTO	51
3.2- DISEÑO METODOLÓGICO	52
3.3- PASOS METODOLÓGICOS	54

CAPITULO IV RESULTADOS	58
4.1- DESCRIPCIÓN DE LAS MODIFICACIONES A LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL RELEVANTES PARA EL DESARROLLO INMOBILIARIO	58
4.1.1- <i>Evolución del marco normativo que regula la producción inmobiliaria en el Centro Histórico de la comuna de Santiago</i>	58
4.1.2- <i>Evolución del marco normativo urbano que originó al mega-proyecto inmobiliario Piedra Roja en la comuna de Colina</i>	70
4.2- CARACTERIZACIÓN DEL DESARROLLO INMOBILIARIO E IDENTIFICACIÓN DE ACTORES PRIVADOS	82
4.2.1- <i>Caracterización del desarrollo inmobiliario generado en el sector poniente del Centro Histórico de la comuna de Santiago</i>	82
4.2.2- <i>Caracterización del desarrollo inmobiliario generado en Piedra Roja en la comuna de Colina</i>	93
4.3- LA INTERACCIÓN ENTRE LOS ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS INVOLUCRADOS Y SU INTERPRETACIÓN RESPECTO A LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO URBANO APLICADAS	105
4.3.1- <i>Relaciones público-privadas en el proceso de renovación urbana de Santiago</i>	105
4.3.2- <i>Relaciones público-privadas en la implementación del modelo ZODUC en Colina y el origen de Piedra Roja</i>	117
4.4- Contraste entre la aplicación de las estrategias de desarrollo urbano y la relación entre ellas	127
4.4.1- <i>El rol del manejo y control de la planificación urbana</i>	127
4.4.2- <i>Mercado y actores inmobiliarios</i>	131
4.4.3- <i>EL empresarialismo urbano metropolitano de Santiago</i>	133
CAPÍTULO V DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES	139
5.1- DISCUSIONES	139
5.1.1- <i>Empresarialismo urbano a lo chileno</i>	139
5.1.2- <i>Límites y aportes de la investigación</i>	148
5.2- CONCLUSIONES	149
BIBLIOGRAFÍA	152
ANEXOS	158

TABLAS Y FIGURAS

TABLAS

TABLA 1 EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA DE LA COMUNA DE SANTIAGO.....	23
TABLA 2 EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA EN COLINA.....	28
TABLA 3 LISTADO DE ENTREVISTADOS	56
TABLA 4 RESUMEN DEL DISEÑO METODOLÓGICO.....	57
TABLA 5 CONDICIONES DE LA NORMATIVA URBANA SEGÚN LA ZONIFICACIÓN DEL PRC	61
TABLA 6 CARACTERÍSTICAS DE LA ZONIFICACIÓN ESTABLECIDA POR EL SECCIONAL CENTRO MAPOCHO.....	62
TABLA 7 CONDICIONES DE EDIFICACIÓN PARA LA ZONA A Y SUBZONAS CON PRESENCIA EN EL ÁREA DE ESTUDIO	68
TABLA 8 SUPERFICIES DE EXPANSIÓN URBANA Y URBANIZABLE EN LA PROVINCIA DE CHACABUCO	72
TABLA 9 CARACTERÍSTICAS DE ZONIFICACIÓN Y USOS DE SUELO ZODUC.....	73
TABLA 10 TENDENCIAS DE POBLAMIENTO EN LA PROVINCIA DE CHACABUCO	75
TABLA 11 PRINCIPALES CAMBIOS A LA ESTRUCTURA VIAL DEL PRMS 71	76
TABLA 12 TABLA SÍNTESIS DE LAS PRINCIPALES MODIFICACIONES A LA PLANIFICACIÓN URBANA Y SUS EFECTOS PARA AMBOS CASOS DE ESTUDIO	81
TABLA 13 SÍNTESIS DE LA CARACTERIZACIÓN DEL DESARROLLO INMOBILIARIO E IDENTIFICACIÓN DE ACTORES CLAVES.....	104
TABLA 14 CONTRASTE DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LOS PRIMEROS TRES OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	145

IMAGÉNES

IMAGEN 1 EVOLUCIÓN DEL LÍMITE URBANO DEL PRMS FUENTE: MINVU, 2008.....	20
IMAGEN 2 TRANSFORMACIÓN URBANA EN EL CENTRO HISTÓRICO DE SANTIAGO.....	26
IMAGEN 3 EVOLUCIÓN DEL MEGA-PROYECTO PIEDRA ROJA ENTRE LOS AÑOS 2003 Y 2015.	29
IMAGEN 4 MÉTODO DEL CASO DE ESTUDIO MÚLTIPLE.....	52
IMAGEN 5 PERIODOS DE DESARROLLO DE LOS PROYECTOS IDENTIFICADOS.	96
IMAGEN 6 CONSTELACIÓN DE ACTORES PARA EL CASO DE SANTIAGO	108
IMAGEN 7 CONSTELACIÓN DE ACTORES INVOLUCRADOS EN EL ORIGEN DE PIEDRA ROJA.....	124
IMAGEN 8 FASES DE LA RENOVACIÓN URBANA DE SANTIAGO.....	135
IMAGEN 9 EVOLUCIÓN DE LA APLICACIÓN DEL MODELO ZODUC Y ORIGEN DE PIEDRA ROJA	137

GRÁFICOS

GRÁFICO 1 TENDENCIAS DE PRODUCCIÓN INMOBILIARIA EN LA REGIÓN METROPOLITANA.....	15
GRÁFICO 2 CRECIMIENTO URBANO METROPOLITANO SEGÚN AGRUPACIÓN COMUNAL.....	17
GRÁFICO 3 EVOLUCIÓN INMOBILIARIA EN PRINCIPALES COMUNAS PERICENTRALES	19
GRÁFICO 4 EVOLUCIÓN INMOBILIARIA EN PRINCIPALES COMUNAS PERIFÉRICAS Y SATELITALES	21
GRÁFICO 5 CANTIDAD DE PROYECTOS Y PROMEDIO DE ALTURA EN PISOS POR AÑO	83
GRÁFICO 6 SUPERFICIE TOTAL Y CANTIDAD DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR AÑO	84
GRÁFICO 7 RELACIÓN ENTRE LA SUPERFICIE TOTAL CONSTRUIDA Y PREDIAL.....	88
GRÁFICO 8 PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS INMOBILIARIAS RESPECTO A LA CANTIDAD TOTAL DE PROYECTOS INMOBILIARIOS DESARROLLADOS.....	89

GRÁFICO 9 SUPERFICIE CONSTRUIDA Y CANTIDAD DE VIVIENDAS POR PROYECTO. EN VERDE LOS PROYECTOS CON INFORMACIÓN DE SUPERFICIE TODAVÍA NO DISPONIBLE.....	97
GRÁFICO 10 RELACIÓN ENTRE LA SUPERFICIE CONSTRUIDA Y LA SUPERFICIE PREDIAL UTILIZADA. EN VERDE LOS PROYECTOS CON INFORMACIÓN INCOMPLETA.....	99
GRÁFICO 11 PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS INMOBILIARIAS RESPECTO A LA CANTIDAD TOTAL DE PROYECTOS INMOBILIARIOS DESARROLLADOS	101

CARTOGRAFÍAS

CARTOGRAFÍA 1 AGRUPACIÓN ESPACIAL DE LA PRODUCCIÓN INMOBILIARIA EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO	16
CARTOGRAFÍA 2 LOCALIZACIÓN DE LA INVERSIÓN INMOBILIARIA METROPOLITANA	22
CARTOGRAFÍA 3 ÁREA DE ESTUDIO DENTRO DE LA COMUNA DE SANTIAGO.....	27
CARTOGRAFÍA 4 SUPERFICIE COMPRENDIDA POR PIEDRA ROJA.....	31
CARTOGRAFÍA 5 MODIFICACIONES AL PRC DE SANTIAGO	59
CARTOGRAFÍA 6 NORMATIVA URBANA VIGENTE HASTA 1996 PARA EL ÁREA DE ESTUDIO.....	63
CARTOGRAFÍA 7 CAMBIOS A LA NORMATIVA URBANA DIRIGIDA AL RESGUARDO PATRIMONIAL ENTRE 1996 Y 2008	66
CARTOGRAFÍA 8 CAMBIOS A LA ZONIFICACIÓN NORMATIVA DEL PRC ENTRE LOS AÑOS 1996 Y 2008	69
CARTOGRAFÍA 9 PLANIFICACIÓN DE LAS ZODUC SEGÚN PRMS DE 1997.....	74
CARTOGRAFÍA 10 CAMBIOS A LA TRAMA VIAL GENERADOS POR EL PRMS 71 CON INFLUENCIA EN EL ÁREA DE ESTUDIO	78
CARTOGRAFÍA 11 EVOLUCIÓN DEL DESARROLLO INMOBILIARIO POR PERIODO.....	85
CARTOGRAFÍA 12 DIMENSIONES DE LOS PROYECTOS INMOBILIARIOS DE ACUERDO A SU SUPERFICIE CONSTRUIDA.....	87
CARTOGRAFÍA 13 PARTICIPACIÓN Y AGLOMERACIÓN DE EMPRESAS INMOBILIARIAS EN EL SECTOR	91
CARTOGRAFÍA 14 PROYECTOS INMOBILIARIOS EJECUTADOS EN PIEDRA ROJA	94
CARTOGRAFÍA 15 CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS INMOBILIARIOS ANALIZADOS EN PIEDRA ROJA. EN VERDE AQUELLOS CON INFORMACIÓN INCOMPLETA	98
CARTOGRAFÍA 16 PARTICIPACIÓN DE EMPRESAS INMOBILIARIAS Y ENTIDADES FINANCIERAS INVOLUCRADAS EN EL DESARROLLO DE PIEDRA ROJA	102

ANEXOS

ANEXO 1 PAUTA ENTREVISTA ARQUITECTO I. M. DE SANTIAGO.....	158
ANEXO 2 PAUTA DE ENTREVISTA EX DIRECTOR DE CORDESAN	159
ANEXO 3 PAUTA DE ENTREVISTA ASESOR URBANISTA I. M DE COLINA	160
ANEXO 4 PAUTA DE ENTREVISTA AL COORDINADOR PROVINCIAL Y COMUNAL DE LA SEREMI MINVU RM161	
ANEXO 5 DATOS INMOBILIARIOS PARA EL CENTRO HISTÓRICO DE LA COMUNA DE SANTIAGO.....	162
ANEXO 6 DATOS INMOBILIARIOS PARA PIEDRA ROJA EN LA COMUNA DE COLINA.....	163

CAPITULO I PRESENTACIÓN

1.1- INTRODUCCIÓN

La presente investigación estudia desde la economía política urbana la implementación de dos estrategias de desarrollo urbano que significaron la densificación del Centro Histórico de la comuna de Santiago y la expansión urbana mediante el mega-proyecto Piedra Roja en la comuna de Colina. Ambas estrategias son íconos en su tipo y lideran las dos tendencias dominantes del desarrollo inmobiliario de viviendas, en tanto son experiencias innovadoras e inéditas que implicaron la conformación de alianzas entre el Estado y el sector empresarial para la creación de nuevas institucionalidades y el ejercicio sobre los marcos normativos que regulan el crecimiento de las ciudades, lo que condujo en ambos casos a la activación del mercado inmobiliario. La convergencia de estos elementos implicados a diferentes escalas geográficas da cuenta de la importancia de estudiar y contrastar ambas estrategias a través de una misma perspectiva teórica y planteamiento metodológico que orbita en torno al empresarialismo urbano (HARVEY, 2007B). El propósito de la investigación es dar luz sobre sus semejanzas y diferencias para comprender en qué ha consistido la privatización de la gestión urbana a diferentes escalas dentro de la Región Metropolitana.

La estructura de la memoria dispone de cinco capítulos. El Capítulo I se centra en la problemática tensionando el distintivo carácter empresarial que envuelve a las estrategias de desarrollo urbano consideradas como casos de estudio, y se discute sobre la perspectiva predominante que ha significado el tratamiento tradicional de la densificación y suburbanización en los estudios urbanos chilenos. A ello le siguen los antecedentes que posicionan a cada caso de estudio como emblemático dentro de las tendencias de densificación y suburbanización metropolitana, mostrando cómo se enmarca en este esquema la decadencia y renovación urbana de la comuna de Santiago y el desarrollo del mega-proyecto Piedra Roja en la comuna de Colina.

El Capítulo II corresponde al marco teórico, en él se sitúa como concepto central el de empresarialismo urbano (HARVEY, 2007B) el que es interpretado como una orientación general de los gobiernos urbanos a diferentes escalas con el fin de maximizar sus ventajas comparativas para el anclaje de capital nacional y transnacional como inversión en el entorno construido. Para ello resulta necesario comprender cuál es la función que cumple la ciudad en la fase actual del capitalismo y cómo su desarrollo genera patrones de concentración de inversión en una geografía urbana desigual (SMITH, 2012). El aporte teórico continúa posicionando al empresarialismo urbano como un modo de gobernanza en donde se involucran distintos actores motivados por intereses propios y envueltos en complejas relaciones de poder (BARTON, 2008), donde aflora el concepto de “máquina de crecimiento”

(HARVEY & MOLOTCH, 1986) para cristalizar el comportamiento de un sistema urbano en virtud de los actores que en él vuelcan sus intereses.

En el Capítulo III se plantea el enfoque metodológico de la investigación el que se encuentra basado en el estudio de casos múltiples en la medida en que cada caso de estudio sirve a un propósito específico dentro del alcance global de la memoria (YIN, 1994). La investigación considera a su vez la integración de métodos cualitativos y cuantitativos de análisis de información como un modo de establecer un equilibrio entre ambas perspectivas. Dentro de este capítulo también se da justificación metodológica a los casos de estudio en virtud de sus características presentadas a través de los antecedentes, así como también se detallan los pasos metodológicos de acuerdo a los objetivos específicos desprendidos del objetivo general.

El Capítulo IV muestra los resultados obtenidos dentro de la investigación. Esta sección se encuentra dividida en cuatro partes en función de cada objetivo específico tratado. Un repaso breve sobre cada uno de ellos da cuenta de lo siguiente; (I) se evidencia que las estrategias de desarrollo urbano implementadas en ambos contextos significaron el manejo de los marcos normativos que regulan el crecimiento urbano con una orientación pro-mercado; (II) la activación del mercado inmobiliario generó profundas transformaciones en el entorno construido y por construir a través de patrones de urbanización en serie, en el centro altos edificios de departamentos y en la periferia condominios cerrados, mientras que se identifican a los actores privados involucrados; (III) la naturaleza de las relaciones público-privada da cuenta del carácter especulativo y neoliberal de las estrategias implementadas, interpretadas desde el Estado como un tipo de crecimiento generado a partir de las exigencias del mercado, proceso naturalizado por el sector privado; y (IV) la integración de resultados establece que a pesar de que cada estrategia de crecimiento urbano transita por trayectorias que dependen de contextos políticos e institucionales diferentes, se alcanza el mismo propósito, el que es la conformación de una geografía para la acumulación.

Finalmente el Capítulo V de discusión y conclusión, se realiza una recapitulación de los resultados obtenidos y se discute en torno al “empresarialismo urbano a lo chileno” quedando en evidencia que la privatización de la gestión urbana en un contexto metropolitano es un proceso simultáneo y contradictorio que se despliega a diferentes escalas geográficas y a distintos niveles de profundidad guiado prominentemente por el desarrollo desigual de una geografía económica y política del lugar.

1.2- PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El momento actual que experimentan las ciudades contemporáneas se encuentra envuelto en un proceso de urbanización generalizado que se extiende por toda la superficie del planeta, con diferentes grados de desarrollo y profundidad, aunque con un marcado ímpetu asiático, logrando sobrepasar durante la primera parte del siglo XXI y por primera vez en la historia la proporción de habitantes urbanos respecto a los rurales (BRENNER, 2013; COX, 2014). Este proceso ha generado que en Latinoamérica el grado de población urbana haya pasado de un 42% en 1950 a más de un 80% al cumplirse la primera década del 2000, mientras que en Chile, aun cuando la tasa de crecimiento demográfico se ha desacelerado, hoy prácticamente el 90% de la población es urbana (DE MATTOS & FUENTES, 2013).

La magnitud de este proceso hace referencia a una metamorfosis que ha afectado a la ciudad actual y que responde a una nueva fase de modernización capitalista, agudizada a partir de la década de 1970 por la configuración de una geografía política y económica hegemonizada por el libre mercado mundial y la intensificación del proceso de globalización (DE MATTOS, 2011). Ante ello, DE MATTOS, FUENTES & LINK (2014) sostienen que existen dos macro-procesos que ayudan a explicar las transformaciones urbanas en América Latina desde el último cuarto del siglo XX; (I) el advenimiento de un nuevo paradigma tecnológico apoyado en una sociedad constituida alrededor de tecnologías de información y comunicación, lo que ha provocado la flexibilización de los mercados y el predominio del sistema financiero derivando en una nueva geografía de acumulación extendida a escala global, en tanto la masificación de medios motorizados de transporte ha generado una expansión generalizada del fenómeno urbano (HARVEY, 1998), y (II) por otro lado, la consolidación ideológica de la liberalización económica ha instaurado un nuevo enfoque de gestión urbana alejada de la planificación racional y centralizada entendida comúnmente como gobernanza (DE MATTOS, 2004), esquema que desde una óptica crítica deriva en subsidiaridad estatal y el fortalecimiento de las relaciones entre el sector público y el privado como vehículo de gestión pública sobre un escenario urbano altamente mercantilizado, aspecto que HARVEY (2007B) explica como *empresarialismo urbano [state entrepreneurialism]*.

En Chile las expresiones de la globalización y del libre mercado han sido fuertes y profundas, este nuevo contexto político, económico y social ha destacado al país por su competitividad a escala latinoamericana, dado que en un marco de gobernanza el Estado durante las últimas cuatro décadas se ha dedicado a promover un ambiente atractivo para la atracción de capital nacional y extranjero, en tanto la localización de inversión urbana se concentra gravitadamente en la Región Metropolitana producto del excesivo centralismo que afecta al país (SOLIMANO, 2012). Este modelo de desarrollo ha impactado al área metropolitana de Santiago, creando una nueva forma urbana que se desarrolla a través de diferentes tendencias de crecimiento basadas principalmente en la densificación de su área

central y en la suburbanización periférica (DE MATTOS, 2011), en la medida en que se flexibiliza y desregula el financiamiento de la edificación privada de vivienda mediante una reestructuración adecuada del sistema político-económico financiero (CATTANEO, 2011) y del marco institucional que regula al crecimiento de las ciudades (VICUÑA, 2013).

Por un lado, la densificación del centro metropolitano encuentra sus orígenes a partir de la Ley de Renovación Urbana promulgada en 1987, promovida por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) donde cada municipio central o pericentral delimitó Zonas de Renovación Urbana (ZRU) dentro de su territorio administrativo con características de deterioro u obsolescencia que advierta intervención, zonas que adquirieron una mayor relevancia tras el lanzamiento del Subsidio de Renovación Urbana (SRU) en 1991 por parte del MINVU para apoyar económicamente a familias que tengan intención de vivir en espacios centrales contenidos en las ZRU, elementos que en conjunto han generado que entre 1990 y 2008 la participación del mercado residencial privado en el centro metropolitano se haya incrementado desde un 7,5% a un 44%, provocando además el desplazamiento de antiguos residentes por medio de un proceso de gentrificación a escala pericentral (LÓPEZ, GASIC & MEZA, 2012). Por otro lado, la suburbanización de la periferia metropolitana se remonta a la ampliación fragmentada del límite urbano establecido por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) de 1994, límite que sería modificado en 1997 al incorporar a su ámbito de acción a la Provincia de Chacabuco y fundar la genealogía de la planificación por condiciones después de la implementación de las Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado (ZODUC), las que permitirían urbanizar cerca de 10.000 has con ayuda del sistema de concesiones de autopistas urbanas del Ministerio de Obras Públicas (MOP) (TRIVELLI, 2011). En ambos casos la conformación de alianzas estratégicas entre el sector público y el sector privado fueron claves para permitir el desarrollo urbano.

En un contexto central el caso de la comuna de Santiago es particular. Inmersa en un medio ambiente urbano seriamente deteriorado, la creación de la Corporación para el Desarrollo de Santiago (CORDESAN) en 1985, una entidad privada unida a la gestión del gobierno local, significó un arreglo innovador e inédito para fortalecer las relaciones entre el sector público y el sector privado y así estimular la activación del mercado inmobiliario, significó también la privatización de la gestión urbana local, lo que sumado al lanzamiento del Plan de Repoblamiento en 1991 se dio inicio a una estrategia de desarrollo urbano para revertir el despoblamiento y deterioro de la comuna (CONTRERAS, 2010; 2011). Este proceso estuvo sujeto a la permisividad y flexibilidad del marco normativo para la edificación de alta densidad, lo que generó la activación de la actividad de la construcción en altura que ha llegado a saturar algunos sectores donde la producción inmobiliaria fue tácticamente localizada (LÓPEZ, ARRIAGADA, GASIC & MEZA, 2015).

Por otra parte, en un contexto periférico, el diseño y aplicación del modelo ZODUC también puede ser entendido como una estrategia de desarrollo urbano innovadora e inédita en la planificación urbana a escala nacional al otorgar, desde el gobierno regional, la

responsabilidad de urbanizar extensos predios anteriormente rurales a empresas privadas por medio de una serie de requisitos que les permitiría aumentar la densidad de la construcción, lo que levantó en su momento altos cuestionamientos sobre la forma discrecional de asignación de suelo urbano a determinados predios de propiedad privada de importantes empresas constructoras (TRIVELLI, 2006), aspecto que constituye una expresión de la influencia del sector empresarial sobre los marcos normativos urbanos (HEINRISCHS, NUISSL Y RODRÍGUEZ, 2009). En este sentido, el mega-proyecto inmobiliario “Piedra Roja” ubicado en la localidad de Chicureo en la comuna de Colina, constituye un caso representativo, al estar localizado próximo al sector oriente de Santiago y ser el proyecto ZODUC que alcanza una extensión aproximada de 1.000 has, acaparando la mayor magnitud de inversión y horizonte de desarrollo, siendo uno de los proyectos inmobiliarios más ambiciosos en la historia de Chile, el que ha conllevado trastornos sociales y medioambientales al medio geográfico en donde se ha insertado, asociados a la gestión y acceso al agua, en una geografía afectada por la sequía desde la década del 2000 (LUKAS & FRAGKOU, 2014).

La mayoría de los estudios sobre cada una de las tendencias de crecimiento urbano tiene una perspectiva contextual, ya sea en el centro (CONTRERAS, 2008; 2010; 2011; INSULZA, 2012; LÓPEZ, 2008; LÓPEZ ET AL., 2012; 2014) o en la periferia (SABATINI, 2000; PODUJE Y YAÑEZ, 2000; DUCCI, 2004; HIDALGO ET AL., 2008; HEINRISCHS ET AL., 2009; DE MATTOS, 2011), donde la idea de un dilema entre ambas tendencias generó importantes debates que intentaron posicionar influyentemente una por sobre la otra, pero aquella discusión no era más que una falsa disyuntiva (DE MATTOS & FUENTES, 2013).

Mientras que cada modo de desarrollo urbano es comúnmente interpretado como una expresión inmediata del neoliberalismo y de la globalización, éstos más bien corresponden a tendencias dependientes de una trayectoria adecuada a un contexto geográfico e institucional que le entrega características propias y bien definidas (THEODORE, PECK & BRENNER, 2009), a la vez son momentos distintos y complementarios que responden a un mismo proceso de centralización desigual de capital en el Área Urbana Metropolitana de Santiago (AUMS) (SMITH, 2012). No obstante, más allá de representar a la forma urbana actual de Santiago como causa directa de estos dos macro-procesos, es necesario entenderla a su vez como la aplicación de estrategias de desarrollo urbano resultado de la imposición de una agenda que establece un determinado modelo de crecimiento urbano. Determinar una agenda urbana envuelve micro-prácticas de planificación específicas con efectos tácticos y estratégicos respecto a la actividad del mercado inmobiliario, producto de la participación de una diversidad de actores públicos y privados envueltos en relaciones de poder que movilizan visiones respecto al crecimiento de las ciudades, cada uno con una distinta capacidad de intervención, apoyados sobre intereses y motivaciones específicas (BARTON, 2008).

Dentro de este marco y entendiendo al Centro Histórico de Santiago y al mega-proyecto Piedra Roja en Colina como casos de estudio representativos del resultando de la interacción entre el sector público y el sector privado, es sustancial cuestionarse cómo y por

quiénes fueron aplicadas ambas estrategias de desarrollo urbano desde la perspectiva del empresarialismo urbano, para esclarecer la importancia de las micro-prácticas de planificación urbana a diferentes contextos geográficos y escalas, los efectos generados en el paisaje físico-material, sus promotores y las relaciones establecidas entre ellos, y así apreciar que la orientación que adquiere el ritmo, características e intensidad del desarrollo urbano metropolitano es producto de un proceso de toma de decisiones entre actores particulares. De la misma forma, solo el estudio de ambos casos conjuntamente permite arrojar luz sobre las diferencias y semejanzas entre procesos que a simple vista parecen inconciliables, pero que sin embargo comparte una misma geografía de acumulación metropolitana, ayudando a esclarecer si al estar sujetos a una misma forma urbana comparten estrategias de gestión o actores determinados. Es por ello que para profundizar en el camino que tomó la privatización de la gestión urbana en el centro y en la periferia metropolitana de Santiago y vincular a ambos procesos, este trabajo se plantea las siguientes preguntas:

- ❖ ¿Cómo y por quiénes fueron implementadas las estrategias de desarrollo urbano desde la perspectiva del empresarialismo urbano en cada contexto?
- ❖ ¿En qué medida se diferencian y asemejan las estrategias de desarrollo urbano aplicadas y en qué se basa su multiescalaridad?

Al mismo tiempo la investigación plantea las siguientes preguntas operativas:

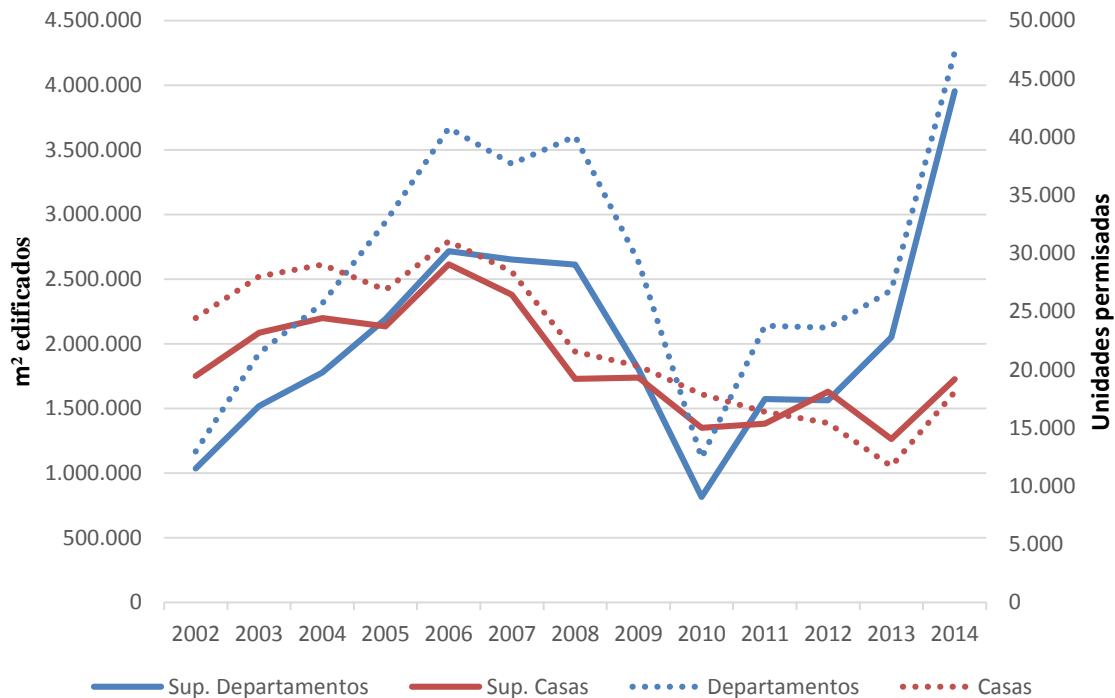
- ❖ ¿Cuáles han sido los cambios relevantes a la planificación urbana para permitir el desarrollo inmobiliario en cada caso?
- ❖ ¿Cuáles han sido las transformaciones urbanas que han generado y quiénes estuvieron implicados?
- ❖ ¿De qué forma se relacionan los actores públicos y privados involucrados y cómo interpretan las estrategias de desarrollo urbano aplicadas?

1.3- ANTECEDENTES

1.3.1- Tendencias de producción inmobiliaria en la Región Metropolitana de Santiago

La forma actual del AUMS es el resultado del desarrollo de dos principales tendencias de producción inmobiliaria; la densificación de sus espacios centrales con la construcción de torres de departamentos, y la suburbanización más allá del límite urbano impuesto por el PRMS de 1994 a través de condominios cerrados. Después de una preponderancia marcada en la construcción de casas durante toda la década de 1990, la producción inmobiliaria de departamentos comenzó a adoptar un mayor dinamismo al inicio de la década del 2000, tendencia que al año 2005 superaría a la primera, así lo muestra el gráfico 1 del comportamiento de estas dos tipologías de crecimiento urbano en la Región Metropolitana, relacionando la superficie construida con la cantidad de unidades residenciales permitidas. La construcción de departamentos pasará a ser dominante hasta los años 2009-2010 cuando las unidades edificadas caen abruptamente para después retomar un ascenso más acentuado después del 2012, y así llegar a ser una tendencia de crecimiento que al 2014 representa el 72,35% de la producción total de unidades residenciales.

Gráfico 1 Tendencias de producción inmobiliaria en la Región Metropolitana

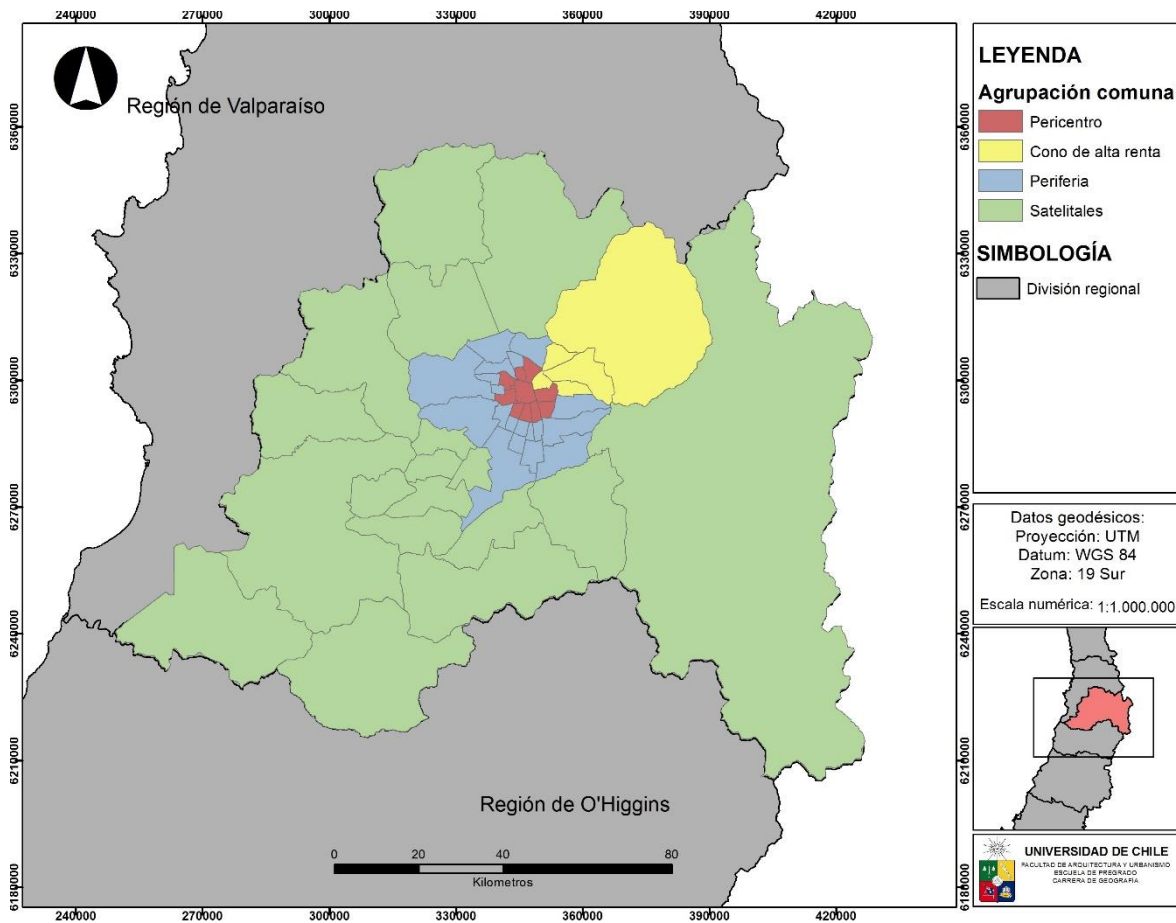


Fuente: Elaboración propia en base a datos de superficie total construida y unidades permitidas anuales del Observatorio Urbano MINVU, 2016.

El mismo gráfico muestra que la variación de la producción de departamentos es mucho más sensible a las oscilaciones macro-económicas respecto a la de casas, al menos existe una

relación entre la crisis financiera del 2008 y la precipitación abrupta de esta tendencia, así como también lo indica su posterior y agudo repunte. Por otro lado, la producción de casas transita por una tendencia más estable en el tiempo. En un mismo contexto, la producción inmobiliaria de unidades habitacionales (casas y departamentos) permisadas anualmente dentro de las 52 comunas de la Región Metropolitana de Santiago adquiere características propias si cada comuna es organizada en grupos con una determinada vocación inmobiliaria. Los datos, organizados según lo plantea LÓPEZ ET AL., (2012) por medio de un anillo pericentral (10 comunas incluyendo a la de Santiago), el cono de alta renta (cinco comunas), la periferia (19 comunas) y el radio satelital extra-urbano (18 comunas), según muestra la cartografía 1, ilustra el relevante auge que alcanza la construcción de departamentos en el anillo pericentral iniciada la década del 2000 y que responde a la sensibilidad macro-económica descrita anteriormente, según muestra el gráfico 2, hasta alcanzar en el 2014 el mayor registro de actividad inmobiliaria hasta la fecha.

Cartografía 1 Agrupación espacial de la producción inmobiliaria en la Región Metropolitana de Santiago

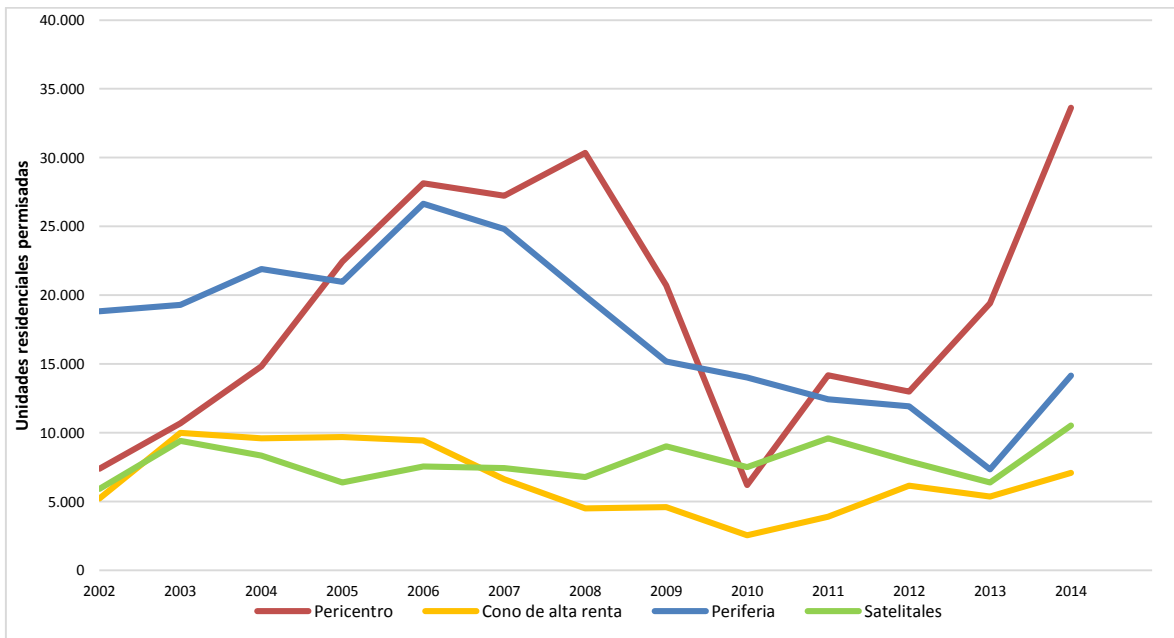


Fuente: Elaboración propia en base a LÓPEZ ET AL., (2012), 2016.

El gráfico 2 muestra que la participación del mercado habitacional del pericentro de Santiago se incrementó notablemente desde un 19,77% en el año 2002 hasta alcanzar un 51,42% en el año 2014, de forma contraria a la tendencia registrada en la periferia, que descendió desde un 50,39% a un 21,64% en el mismo periodo, mientras que las comunas agrupadas en el cono de alta renta y las satelitales se tornan levemente variadas. La interpretación de tales cifras da cuenta de los siguientes procesos:

- una tendencia variable muy dinámica de producción inmobiliaria a través de una tipología basada en la edificación de torres de departamentos en el anillo pericentral que aprovechan las condiciones de conectividad y acceso a servicios del centro, haciendo de esta tendencia la predominante en la Región Metropolitana de Santiago en la actualidad.
- una reducción sostenida de la producción inmobiliaria en la periferia metropolitana basada en la construcción de casas, tendencia menos variable que la anterior y que responde, según CORTÍNEZ Y ARRIAGADA (2010, CITADO EN LÓPEZ ET AL., 2012) a la implementación desde el año 2001 del modelo de producción inmobiliaria privado-social llamado “Fondo Solidario de Vivienda”, que desincentiva la suburbanización.
- el trazado de tendencias similares entre la producción inmobiliaria del radio satelital extra-urbano y el cono de alta renta, con un repunte generalizado después del año 2013.

Gráfico 2 Crecimiento urbano metropolitano según agrupación comunal



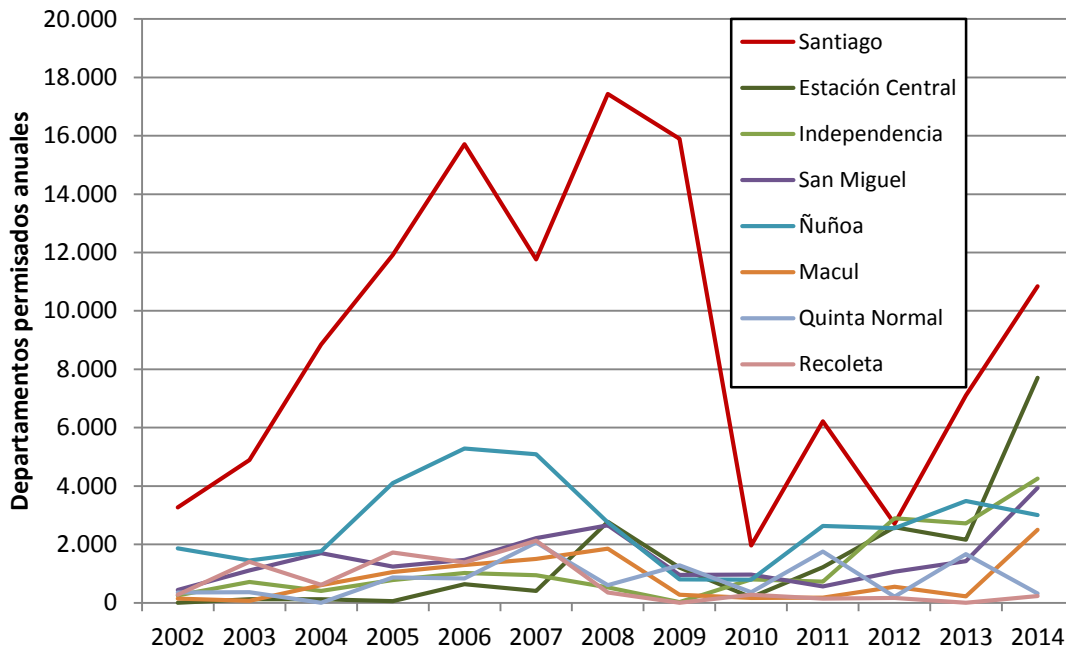
Fuente: Elaboración propia en base a datos de unidades residenciales permitidas anuales del Observatorio Urbano MINVU, 2016.

Una de las causas que explica el auge del desarrollo inmobiliario pericentral es atribuible a la conformación de las ZRU en 1987 junto al lanzamiento del SRU¹ en 1991, este último aplicado dentro de las zonas de renovación, mecanismos de gestión que en conjunto ayudaron a dinamizar el mercado inmobiliario en un ambiente urbano deteriorado. De acuerdo a Arriagada, Moreno & Cartier (2007) quienes estudiaron el impacto del SRU en el AUMS, plantean que la creación del subsidio responde a los esfuerzos sectoriales provenientes desde el gobierno central destinados a revertir el sostenido despoblamiento y deterioro en los sectores centrales de Santiago, e incentivar así la renovación urbana, por lo que tiene como propósito dinamizar el mercado inmobiliario apoyando a la demanda y así atraer inversión inmobiliaria desde el sector privado. El subsidio fue aplicado en un momento del desarrollo urbano metropolitano en donde la tendencia del mercado se encontraba dirigida a producir casas en la periferia, dado que los espacios centrales eran vistos como prácticos para potenciar la industria menor y la presta de servicios.

De acuerdo al mismo informe, existen dos antecedentes destacables que dan cuenta de la relevancia del SRU en la evolución del parque habitacional de los espacios centrales metropolitanos; (I) la aplicación del SRU entregó posibilidades al desarrollo de condiciones más competitivas para el mercado del suelo al expandirlo hacia zonas centrales, lo que habría provocado durante la década de 1990 una disminución en la suburbanización respecto a la generada durante la década de 1980; y (II) a pesar de que las cifras de crecimiento demográfico entre 1992-2002 arroja un saldo negativo para las comunas pericentrales, se logró dinamizar la producción inmobiliaria basada en torres de departamento. Respecto a este último hecho, desde una mirada más en detalle sobre la dinámica del crecimiento urbano de las áreas pericentrales, resulta relevante apreciar la sobresaliente magnitud que adquiere la comuna de Santiago, según muestra el gráfico 3. Entre los años 2002 y 2014 en el anillo pericentral se construyó un total de 242.280 departamentos, equivalente al 36,51% del parque habitacional metropolitano, donde la comuna de Santiago concentra el 49% del total, después le sigue Ñuñoa con un 14,67% y San Miguel con un 8,15%.

¹ Creado en 1991 por el MINVU, es un programa habitacional que surgió como respuesta a los procesos de despoblamiento y deterioro físico y funcional del casco central de las grandes ciudades del país, especialmente tras el impacto del terremoto de 1985. El subsidio consiste en una ayuda económica directa que el Estado otorga a postulantes individuales o colectivos para financiar la compra o construcción de una vivienda con valor igual o inferior a 2.000 UF y cuya superficie edificada no supere los 140 m² (Arriagada et al, 2007).

Gráfico 3 Evolución inmobiliaria en principales comunas pericentrales



Fuente: elaboración propia en base a datos de departamentos permitidos anuales del Observatorio Urbano MINVU, 2016.

En un contexto periférico y satelital un elemento que debe ser considerado cuando se observa su desarrollo urbano es el impacto que tuvo la aplicación del Decreto Ley N°3.516 sobre terrenos agroproductivos en la Región Metropolitana, que permitió la subdivisión de predios agrícolas en parcelas de media hectárea e incentivó la proliferación de las llamadas parcelas de agrado o agroresidenciales, provocando un modo de suburbanización informal más allá del límite impuesto por el PRMS de 1994, lo que suscitó su modificación tres años más tarde para enfrentar normativamente este problema. Esta modificación permitió incorporar a la Provincia de Chacabuco al ámbito de influencia del PRMS, dado que precisamente la subdivisión de parcelas había adquirido una cierta tendencia a concentrarse en las comunas de la provincia, la cual en el periodo de 1994-1997 acumuló una superficie total subdividida de aproximadamente 106.640 ha, presentando además el valor más alto en la Región Metropolitana en cuanto a superficie con una finalidad agroresidencial equivalente a 38.575 ha, donde la comuna de Colina emerge como la más relevante a escala regional conteniendo 23.359 ha, lo que refleja la atención inmobiliaria de la que fue objeto durante la década de 1990 (Ministerio de Agricultura, 2012).

Frente a este fenómeno difícil de manejar dadas las posibilidades legales que ofrecía el Decreto Ley N°3.516, el SERMI MINVU de la Región Metropolitana creó el modelo de planificación por condiciones como una forma de desincentivar la proliferación de parcelas de agrado y consolidar a aquellas ya existentes como nuevos asentamientos humanos autónomos, y para ello crea una estrategia de ocupación del territorio basadas en las ZODUC,

ubicadas en las comunas de Colina, Lampa y Til-Til, y así aprovechar de orientar el crecimiento suburbano hacia el norte metropolitano.

Si el modelo de planificación por condiciones permite una forma de suburbanización discontinua a la mancha urbana, la ampliación posterior del límite urbano con las siguientes modificaciones al PRMS ha incentivado un modo de urbanización por anexión, es decir, adyacente al área urbana consolidada y como muestra la imagen 1. En la medida en que se urbaniza el sector surponiente de la capital de acuerdo al límite urbano establecido en 1994, desde la primera modificación efectuada al PRMS en 1997 al año 2008 se ha llegado a la número 100, describiendo la necesidad que advierte la incorporación progresiva de suelo urbanizable que permita mantener el común crecimiento urbano de la Región Metropolitana. Esta última modificación aprobada en el año 2013 y llamada comúnmente como “PRMS 100” cambia el uso de suelo de rural a urbano a aproximadamente 10.200 ha comprendidas en el sector sur poniente de la capital, abarcando la extensión urbana de comunas como Quilicura, Pudahuel, Maipú y San Bernardo, principalmente (MINVU, 2008).

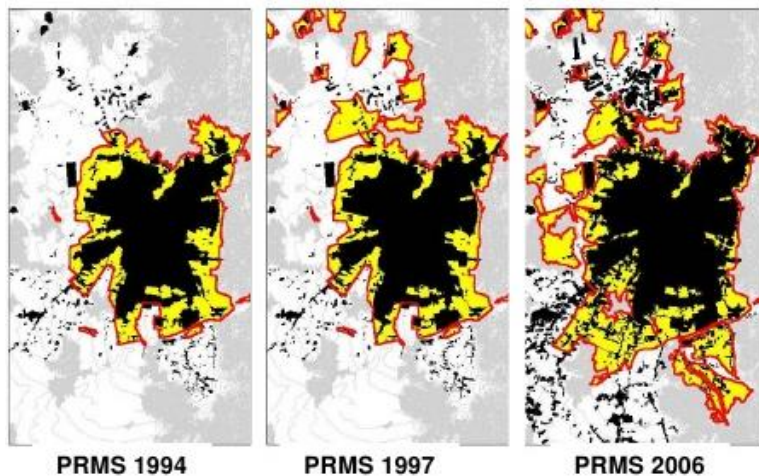


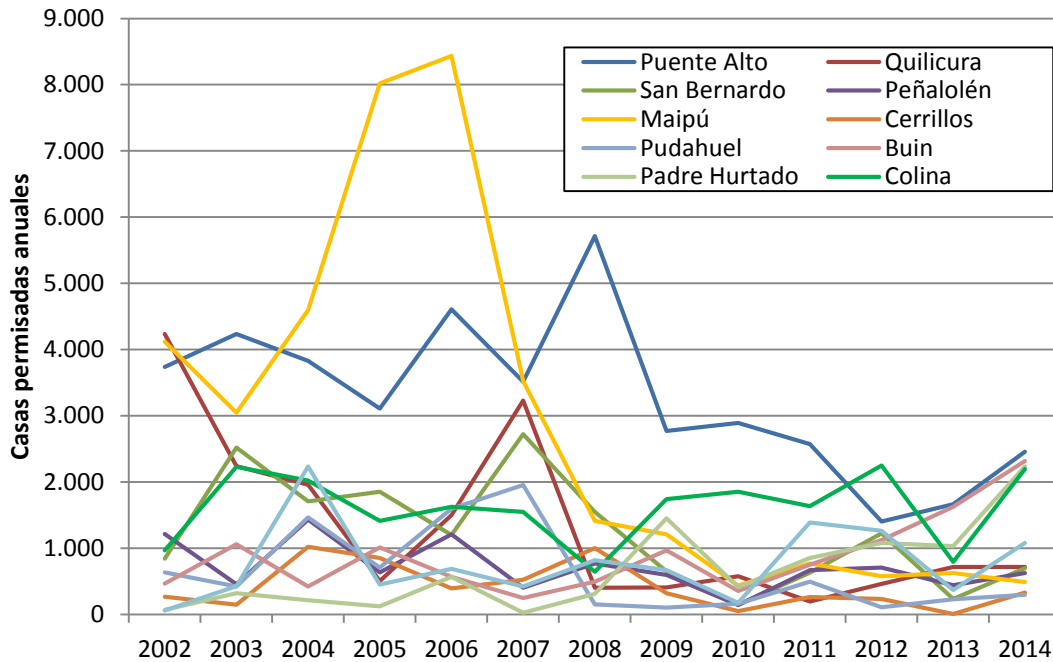
Imagen 1 Evolución del límite urbano del PRMS

Fuente: MINVU, 2008

El gráfico 4 muestra la evolución de la producción inmobiliaria en las comunas periféricas y satelitales con la mayor participación en el mercado, dentro de estas 11 comunas se construyeron un total de 187.068 casas correspondiente al 28,19% del total metropolitano, con una participación sobresaliente de las comunas periféricas de Puente Alto y Maipú que representan el 22,74% y el 19,93% respectivamente. Es relevante apreciar que el auge de estas comunas llega hasta el año 2009 donde su actividad desciende abruptamente, para adoptar una tendencia cercana al resto de las comunas. Se aprecia una disminución extendida durante el año 2010, posiblemente vinculada a la última recesión económica y después del año 2013 existe un repunte generalizado en la mayoría de los casos. Las comunas de la Provincia de Chacabuco en donde fueron empleadas las ZODUC mantienen un ritmo de

crecimiento constante y persistente durante el tiempo, incluso la comuna de Colina presentó el máximo nivel de actividad en el año 2012 al producir un total de 2.247 unidades residenciales, equivalente al 21,56% respecto a las demás comunas para el mismo año.

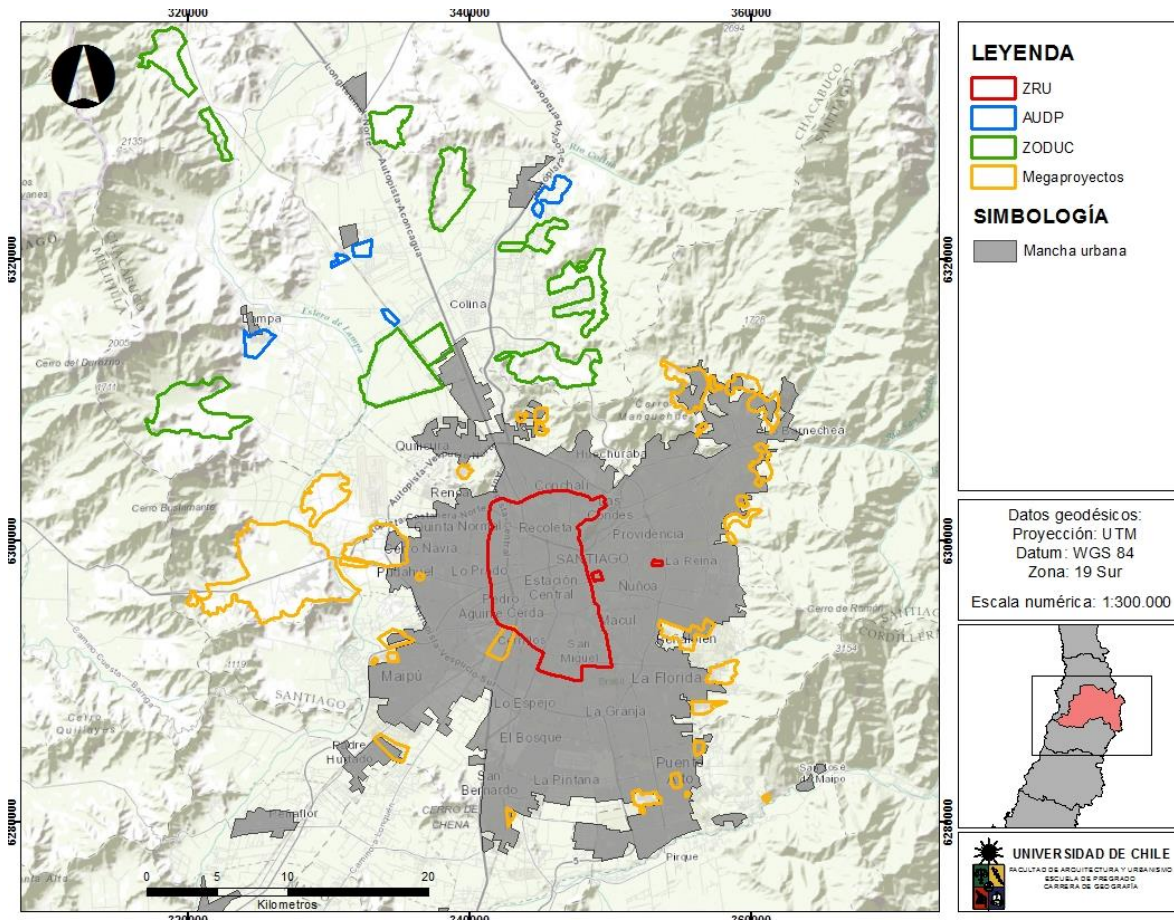
Gráfico 4 Evolución inmobiliaria en principales comunas periféricas y satelitales



Fuente: elaboración propia en base a datos de casas permitidas anuales del Observatorio Urbano MINVU, 2016.

De este modo, es posible apreciar que la localización de la inversión inmobiliaria en el AUMS es un proceso que complementa tanto la densificación de su área pericentral mediante la construcción de edificios con departamentos de forma serial, así como la subrbanización de forma adyacente a la mancha urbana consolidada y de forma discontinua, según muestra la cartografía 2.

Cartografía 2 Localización de la inversión inmobiliaria metropolitana



Fuente: Elaboración propia, 2016

1.3.2- Justificación de los casos de estudio desde la perspectiva del empresarismo urbano

La presente investigación más que considerar la magnitud de la producción inmobiliaria como factor determinante en la selección de un caso de estudio, dirige su atención hacia aquellos contextos geográficos en donde se haya aplicado una estrategia de desarrollo urbano que orbite en torno a la relación conformada entre el sector público y el privado como vehículo de gestión urbana, actitud entendida en el norte global como empresarismo urbano (HARVEY, 2007B) y en Chile denominada por LÓPEZ ET AL., (2012) como urbanismo pro-empresarial. Las nociones teóricas de este concepto son más amplias que centrarse solo en esta alianza, también implica que el diseño y aplicación de la estrategia contenga un profundo carácter especulativo y que conlleve a la creación de una geografía para la inversión de capital a diversas escalas. De acuerdo a los antecedentes planteados hasta ahora, han existido dos importantes momentos en la gestión urbana metropolitana que implicaron la aplicación de un modelo pionero, inédito e innovador para el fortalecimiento de las relaciones público-privadas, estas son la creación de la CORDESAN y toda la

estrategia que envuelve al repoblamiento de la comuna de Santiago, y la creación de las ZODUC en la Provincia de Chacabuco. Ambas estrategias implicaron la creación de una nueva institucionalidad para dinamizar el mercado inmobiliario y transformar a gran escala el paisaje físico-material del medio geográfico en donde la estrategia fue aplicada.

1.3.2- La decadencia y renovación urbana del Centro Histórico de Santiago

La comuna de Santiago es el centro histórico del sistema metropolitano, en ella la ciudad fue fundada hace más de 470 años y durante la segunda mitad del siglo XX experimentó importantes transformaciones demográficas y en su entorno construido, acorde al proceso de despoblamiento de espacios centrales experimentado por las ciudades occidentales del mundo (LÓPEZ, 2013). Desde la década de 1950 Santiago fue progresivamente vaciándose, si en 1960 albergaba 402 mil habitantes, para el CENSO de 1982 la cifra se había reducido a 226 mil, según muestra la tabla 1 (ARRIAGADA ET AL., 2007). El medio ambiente urbano del centro de Santiago hasta la década de 1990 estaba constituido por la localización de numerosas industrias de pequeña escala que habían acabado con el rol residencial de la comuna, lo que sumado al terremoto que afectó al centro del país en 1985 terminó por evidenciar las condiciones de deterioro urbano que la afectaban. Un escenario así implicó para el gobierno local sortear numerosas dificultades políticas y económicas con infraestructura urbana en mal estado y espacios poco seguros que no incentivaban la demanda residencial, por lo tanto, la acción directa del municipio y del gobierno central para revertir tal situación era justificada como una forma de recuperar el rol residencial y de entrega de servicios de la comuna de Santiago.

Tabla 1 Evolución demográfica de la comuna de Santiago

Población de la comuna de Santiago						
Año	1960	1970	1982	1992	2002	2012
Habitantes	402.000	298.877	226.330	230.977	200.792	311.415

Fuente: INE, 1960-2002; PLADECO de Santiago, 2014

Ante este contexto, la creación de la CORDESAN, institución privada sin fines de lucro, presidida por el alcalde y compuesta por representantes de universidades, entidades financieras, empresas y asociaciones de vecinos, significó un momento que marcó un punto de inflexión en la gestión urbana local. El objetivo principal manifestado por la CORDESAN comprende una gestión integral entre los actores involucrados en el desarrollo urbano para mejorar temas asociados a la calidad de vida de la población a través del mejoramiento del entorno construido de la comuna, así como también ofrecer las mejores condiciones para el emprendimiento privado. De un modo más concreto, las líneas de acción de la corporación cuando se creó fue generar lineamientos estratégicos que dieran certeza de que invertir y residir en la comuna era una operación rentable.

Frente a esta problemática, en 1991 la CORDESAN crea el Plan de Repoblamiento de Santiago como un mecanismo de gestión urbana que permitiría incentivar la inversión inmobiliaria privada para la renovación urbana en altura, organizando la demanda mediante un registro de familias interesadas en repoblar la comuna, y estimulando la actividad inmobiliaria al crear un banco de terrenos, todo esto sumado a la aplicación del SRU (Contreras, 2008), lo que provocó que entre los años 1995-2005 el 69,4% de los subsidios otorgados fueron para residencias localizadas en la comuna de Santiago, generando un total de 32.871 ventas de departamentos nuevos en la zona, correspondiente al 76,5% del total respecto a las demás comunas que comprenden las ZRU (ARRIAGADA ET AL., 2007). Tal como muestra la tabla 1, la aproximación del CENSO al año 2012 muestra que se logró revertir cerca de 50 años de despoblamiento a través de la estrategia de desarrollo urbano aplicada en Santiago.

Según la CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN (2013), la tasa de crecimiento anual del parque habitacional en Santiago ente 1992 y 2002 fue de un 1,81%, lo que refleja el incipiente y lento proceso de renovación urbana que se desarrolló durante la década de 1990, sin embargo, en el periodo intercensal entre 2002 y 2012 la tasa de crecimiento anual se elevó a un 5,06%, la segunda más alta de la Región Metropolitana, superada solo por la comuna de Lampa (5,78%). En este escenario importantes empresas inmobiliarias arribaron a la comuna, tales como EURO, Paz Froimovich, Absal, Geosal y RVC principalmente, además de innumerables otras empresas de menor tamaño.

Esta inversión inmobiliaria posee una determinada disposición a través del territorio comunal, localizándose allí donde lo ha permitido la evolución de la normativa urbana. El estudio de ARRIAGADA ET AL., (2007) obtiene una aproximación a diversas escalas sobre este fenómeno. El primero, a escala comunal, reconoce que el patrón de localización de los proyectos inmobiliarios asociados a la renovación urbana de Santiago tiene su origen en el sector poniente, principalmente en los barrios Brasil y Yungay y cercano al Parque de los Reyes, dinámica que permaneció hasta 1995, cuando los proyectos residenciales comienzan a diversificar su localización dentro de la comuna concentrándose en tres polos diferentes de inversión inmobiliaria. El primero de ellos, es la segunda fase de desarrollo del aludido barrio Brasil y Yungay, que se consolida como uno de los sectores privilegiados desde el punto de vista de la atracción de inversión inmobiliaria. El segundo polo dinámico, es el barrio Universitario de Av. República, lugar en donde se construyen numerosos proyectos habitacionales, privilegiándose como principal atractivo el auge del barrio estudiantil. Finalmente, un tercer polo de alta actividad inmobiliaria se constituye en el sector centro-oriente de la comuna, particularmente en el cuadrante comprendido por las avenidas Diagonal Paraguay (por el Norte), Vicuña Mackenna (por el Oriente), Santa Isabel (por el Sur), y Lira (por el Poniente). También una importante cantidad de proyectos se concentra en las adyacencias de la intersección de las avenidas Santa Rosa y Marín. El emplazamiento de estos polos dinámicos parece priorizar, ante todo, las ventajas asociadas a una localización

central (proximidad de servicios, cercanía a lugares de estudio y trabajo, calidad de infraestructura vial y urbana, etc.) y la mejorada conectividad provista por la expansión de la red de Metro.

A pesar del alto dinamismo de la producción inmobiliaria desarrollada en Santiago, la variación del precio del suelo actualmente dificulta la compra de terrenos y nuevas imposiciones normativas que regulan la altura no se adapta a las estrategias de localización de las empresas inmobiliarias, lo que parece apagar un boom inmobiliario que duró cerca de 18 años; si en 1997 se vendían 15 mil departamentos por año en la comuna, en 2011 ya eran 8.000, al año siguiente eran 7.000 y en 2013, la venta cayó a 5.000 (LA TERCERA, 2013). Esto ha implicado que la actividad de la construcción se desplace hacia otras comunas con menos restricciones normativas favorables para la densificación en altura, con un agudo auge de la comuna de Quinta Normal, la cual no posee PRC.

Hasta el momento, la caracterización del desarrollo inmobiliario describe fundamentalmente la evolución de tres polos de crecimiento urbano; el sector poniente, el barrio Universitario y el sector centro-oriente, ajustado al eje Santa Isabel descrito profundamente en los estudios de LÓPEZ ET AL., (2012), donde caracteriza la magnitud de la inversión urbana y la participación de las empresas inmobiliarias. Sin embargo, no ha existido un estudio que centre su atención en el sector del Centro Histórico, aun cuando ha experimentado importantes transformaciones en su entorno construido, donde la comparación de imágenes satelitales en un intervalo de nueve años, como muestra la imagen 1, grafica el impacto de la renovación urbana en un paisaje físico-natural dotado por una preponderante presencia de patrimonio urbano histórico, muchas veces amenazado por el mercado inmobiliario. Frente a este contexto es relevante destacar la condición actual del Edificio de la Protección Mutua, ubicado entre las calles Morandé con Rosas, declarado inmueble de Conservación Histórica en mayo del año 2008, aunque es de propiedad privada y desde enero del mismo año el municipio aprobó un permiso de edificación para construir una torre de departamentos, comunes ya en aquel sector, implicando su demolición, y levantando álgidos debates sobre las consecuencia de la “torrificación” del centro de Santiago y la actitud del gobierno local respecto al patrimonio urbano histórico (Plataforma Urbana, 2014).

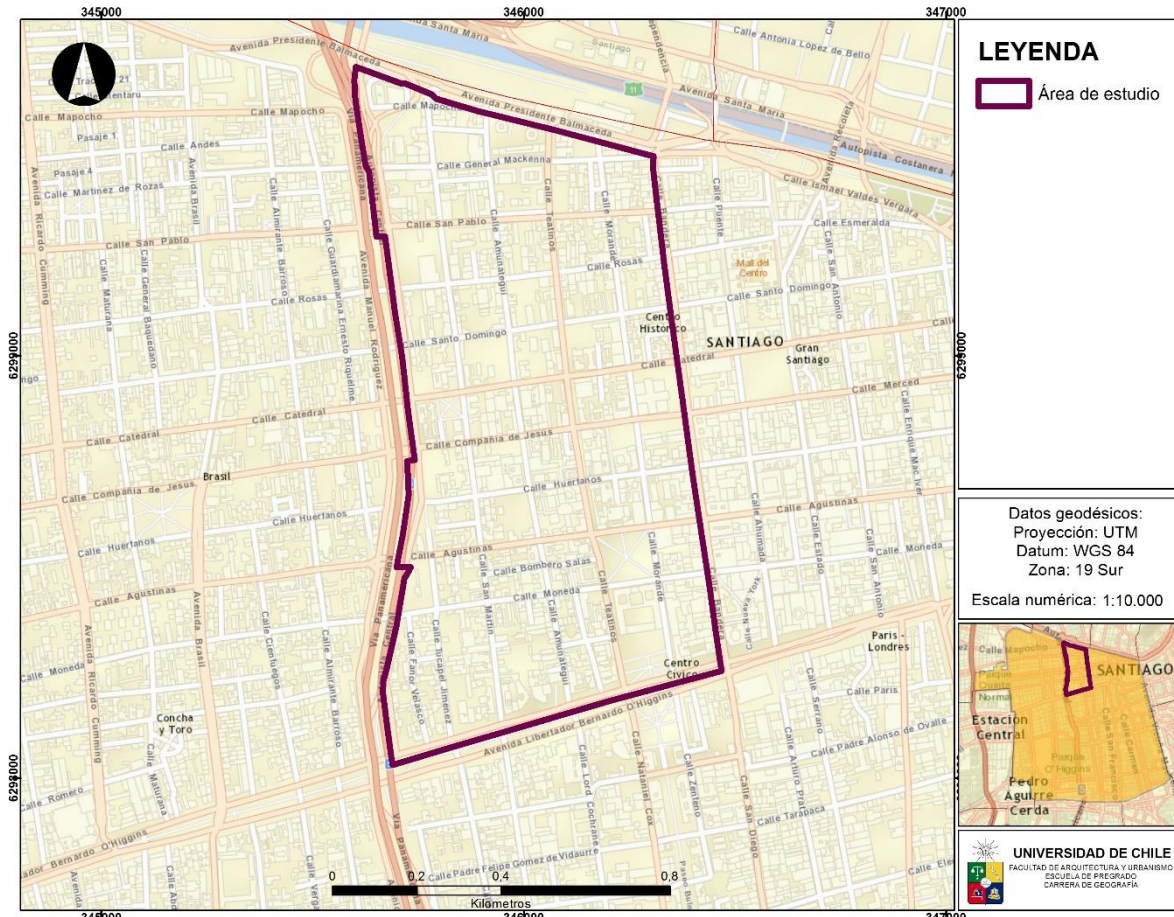


Imagen 2 Transformación urbana en el Centro Histórico de Santiago. La primera imagen corresponde al año 2004 y la segunda al año 2015, orientadas hacia el poniente. Fuente: Google Earth, 2016

Es por ello que se delimita un área de estudio específica dentro de la comuna de Santiago correspondiente a un polígono conformado por la calle Balmaceda al norte, Avenida Libertador Bernardo O’Higgins al sur, la calle Bandera al oriente y la Avenida Manuel Rodríguez al poniente, según muestra la cartografía 3. Este sector es considerado dentro de la investigación como un cuarto polo de desarrollo urbano localizado en Santiago, cuya actividad comienza a gestarse durante gran parte de la década del 2000, después de la recesión económica asiática. La elección del área de estudio no contempla todo el sector reconocido como el “triángulo central”, solo su parte poniente adyacente a la Autopista Central, debido a la concentración de la producción inmobiliaria contenida en el polígono descrito en torno a la línea 2 del Metro, entre las estaciones Cal y Canto y Los Héroes, no considerándolo

completo por la numerosa presencia de patrimonio urbano en antiguas zonas de conservación que han limitado la altura de las edificaciones en el sector.

Cartografía 3 Área de Estudio dentro de la comuna de Santiago



Fuente: Elaboración propia, 2016.

1.3.3- La urbanización de la periferia y el origen de Piedra Roja en Colina

Como se ha comentado, Colina es una comuna que pertenece a la Provincia de Chacabuco junto a Lampa y Til-Til, al norte del AUMS. Históricamente surge como un asentamiento conformado por las dinámicas de la Provincia de Los Andes y Santiago, donde paulatinamente ha adquirido mayor magnitud demográfica hasta posicionarse como una de las comunas con tasas de incremento poblacional más relevantes del país. La comuna ha desarrollado un rol mixto residencial y agrícola durante el siglo XX al poseer grandes extensiones de suelo productivo; de los 985 kms² que comprende todo el territorio comunal, el 99% corresponde a superficie rural (PLADECO DE COLINA, 2009). No obstante, de acuerdo a lo presentado en la tabla 2, el acelerado crecimiento demográfico que ha experimentado la comuna hace de ella un territorio que absorbe el crecimiento urbano a escala regional.

Tabla 2 Evolución demográfica en Colina

Población de la comuna de Colina				
Año	1982	1992	2002	2008
Habitantes	28.716	52.796	76.426	104.231

Fuente: INE, 1982-2002; PLADECO de Colina, 2009

Esta dinámica demográfica tiene tal magnitud acorde a los lineamientos estratégicos adoptados por el gobierno regional a través del PRMS en 1997, que extendió el límite urbano propuesto tres años antes e incorporó a la Provincia de Chacabuco a su regulación, lo que hizo posible urbanizar grandes extensiones de suelo rural como un modo de responder a la aplicación de la subdivisión de parcelas de agrado e incorporando las ZODUC, lo que significó transformar el uso de suelo de rural a suelo urbano mediante esta modalidad a cerca de 10.090 ha en toda la provincia. Solo en la comuna de Colina se incorporaron 9.136 hectáreas por medio de mega-proyectos inmobiliarios (MINVU, 1997).

Según la CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN (2013), entre el periodo intercensal de 1992 y 2002, la tasa de crecimiento anual del stock de viviendas para la comuna de Colina fue de 4,17%, escenario que también se evidenciaba en comunas como Lampa, Pudahuel y Padre Hurtado, acorde al auge de la actividad de la construcción en la periferia del AUMS, dinámica que mermó a un 3,73% para el periodo 2002-2012, pero manteniendo una participación importante dentro de la región. Este crecimiento urbano y el desarrollo de los proyectos residenciales están a cargo de importantes empresas inmobiliarias con amplia trayectoria en la producción de espacios urbanos a través de mega-proyectos, como, Fernández Wood, ECSA y Manquehue, esta última propietaria de Piedra Roja. Los mega-proyectos inmobiliarios permiten concentrar grandes flujos de inversión por extendidos periodos de tiempo, ya que son planificados como asentamientos humanos que se desarrollan por etapas cuya extensión temporal depende del funcionamiento de un mercado sujeto a variaciones macro-económicas y dirigidas a recoger el crecimiento demográfico de los grupos socioeconómicos medios altos y altos por un extendido horizonte temporal.

En Colina fueron planificadas cinco ZODUC; Santa Elena, Santa Filomena, Pan de Azúcar, Chamisero y Chicureo (I. M. DE COLINA, 2010), lo que significó el arribo de mega-proyectos inmobiliarios a dichas zonas a través de condominios cerrados. Después de seis años de aprobar la primera modificación al PRMS los primeros proyectos inmobiliarios comenzaron a funcionar, partiendo por Piedra Roja en octubre del 2002 y le siguieron La Reserva y Valle Grande en Lampa durante el año 2003 (EL MERCURIO, 2003). Actualmente, Colina es la comuna con la más amplia oferta de casas nuevas en la Región Metropolitana y al mismo tiempo es donde más UF se transan por concepto de ventas (EL MERCURIO, 2014). En su conjunto, se espera que la incorporación de mega-proyectos urbanos conectados al sistema metropolitano contengan una población aproximada de 250.000 nuevos habitantes

en los plazos que contemplan su desarrollo, calculado en cerca de 20 años, lo que hace de Colina la zona más importante de desarrollo del sector norte metropolitano, convirtiéndose en una de las más pobladas de la capital, donde las ZODUC Piedra Roja y Chamisero agrupan la mayor cantidad de hectáreas para la inversión inmobiliaria. La imagen 3 da cuenta del desarrollo de Piedra Roja en 12 años de crecimiento.



Imagen 3 Evolución del mega-proyecto Piedra Roja entre los años 2003 y 2015. Fuente: *Google Earth, 2016*

En el marco de la planificación condicionada, el crecimiento urbano de Colina supone la creación de la infraestructura urbana necesaria que permita la incorporación de aquellas zonas urbanizables al sistema urbano metropolitano, donde el MOP y el sistema de concesión de carreteras y autopistas urbanas establece un marco normativo concentrado en la cooperación entre el sector público y empresas constructoras que reciben financiamiento del Estado para desarrollar proyectos de infraestructura de transporte, en la medida en que la conectividad es fundamental para el funcionamiento de las ZODUC, sobre todo en Piedra Roja que posibilita la relación funcional entre el sector de Chicureo y comunas de altos ingresos como Las Condes, Lo Barnechea y Vitacura. La primera obra de conectividad fue el Camino Pie Andino inaugurada en agosto del 2003, uniendo a Piedra Roja con el sector de Los Trapenses en Lo Barnechea y contempló una inversión de US\$ 15 millones (EL MERCURIO, 2003). Asimismo la construcción de la Radial Nororiente que entró completamente en servicio el año 2009 permitió unir Américo Vespucio con la ruta 5 Norte, conectando el sector de Chicureo con Vitacura, obra licitada y concesionada por 40 años que tuvo una inversión cercana a los US\$ 150 millones².

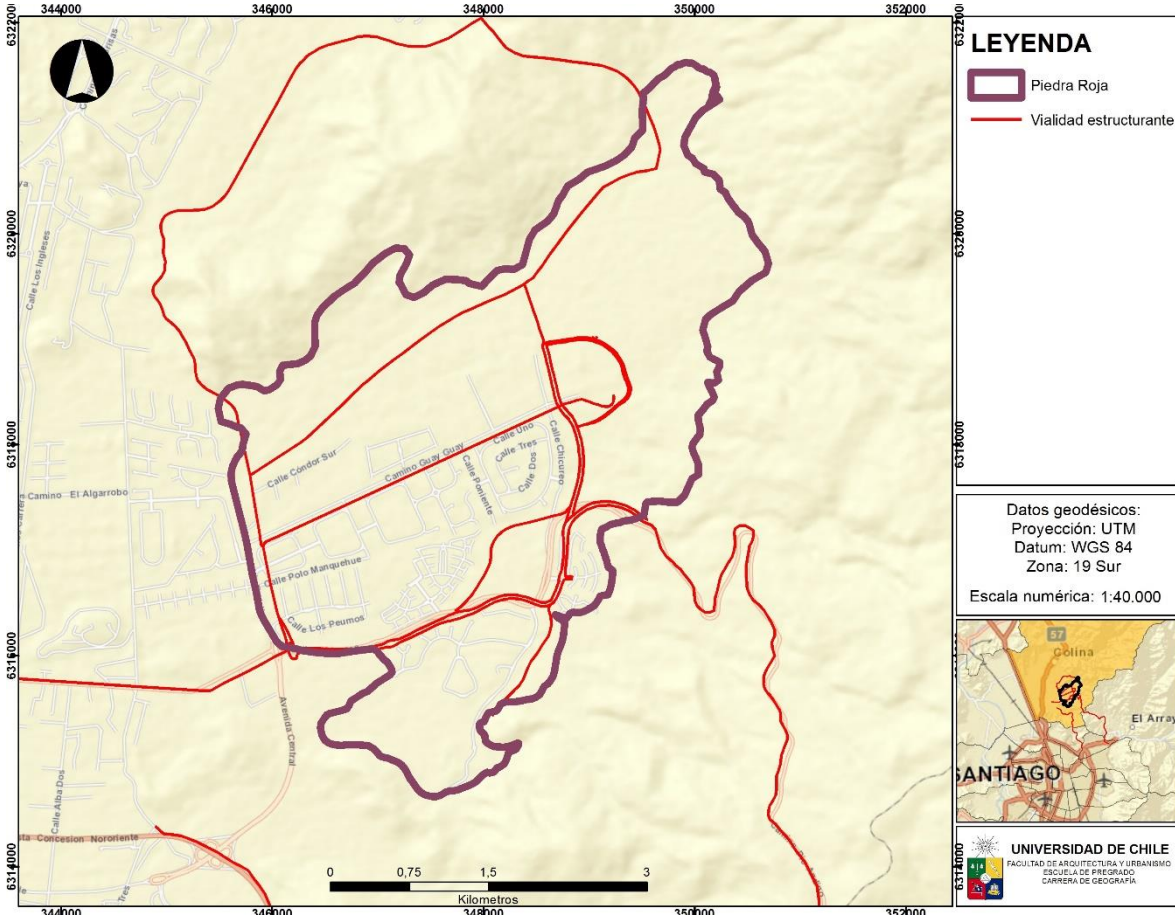
El mega-proyecto Piedra Roja cuenta con una superficie cercana a las 1.000 hectáreas, similar al área que abarca la comuna de Vitacura, inició sus actividades en el año 2002,

² Según lo indica la descripción del proyecto en la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas

contempla construir 12.500 casas para segmentos socioeconómicos altos e invertir cerca de US\$1.800 millones para los 20 años que pretende durar el desarrollo del proyecto (Plataforma Urbana, 2006). El contexto urbano actual de Piedra Roja es de un sector altamente valorado para la inversión inmobiliaria, con suelos que suben de valor de acuerdo a la materialización de las obras de conectividad, lo que se traduce también en un aumento sostenido del precio de las viviendas que ha aumentado en un 32% en los últimos 10 años (EL MERCURIO, 2014).

El dinamismo que alcanza Piedra Roja se debe a la paulatina incorporación de servicios que orbitan en torno al centro comercial y la laguna, así como también colegios, centros médicos, sucursales bancarias y diversos *stripcenters* distribuidos por la Av. Chicureo. Desde una perspectiva satelital es posible apreciar la evolución urbana que ha tenido Piedra Roja durante los últimos 12 años, según se muestra en la imagen 3. El primer cuadro corresponde a la vista área del sector en el año 2003 y el segundo al año 2015. Como se observa, todavía quedan importantes paños por desarrollar a 19 años de la aplicación de este modelo de suburbanización, demostrando la variabilidad en la extensión de las etapas que contempla el mega-proyecto. De este modo, el área de estudio queda definida por los límites de Piedra Roja por el PRMS de 1997, como muestra la cartografía 4.

Cartografía 4 Superficie comprendida por Piedra Roja



Fuente: Elaboración propia, 2016

1.4- OBJETIVOS

Los objetivos que orientan el desarrollo de la investigación se presentan de la siguiente manera:

1.4.1- Objetivo General

- ❖ Contrastar las estrategias de desarrollo urbano y sus actores aplicadas en el Centro Histórico de Santiago y Piedra Roja en Colina para dar luces sobre la multiescalaridad del empresarialismo urbano en Santiago.

1.4.2- Objetivos específicos

- ❖ Describir las modificaciones relevantes a la planificación urbana para permitir el desarrollo inmobiliario en ambos contextos.
- ❖ Caracterizar el desarrollo inmobiliario generado e identificar a los actores privados involucrados.
- ❖ Determinar la interacción entre los actores involucrados y su interpretación respecto a las estrategias de desarrollo urbano aplicadas.
- ❖ Contrastar las estrategias de desarrollo urbano.

CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO

2.1- INTRODUCCIÓN:

El marco teórico posiciona como elemento central al concepto de empresarialismo urbano, desarrollado desde la década de 1980 por la economía política urbana crítica, fundamentalmente por DAVID HARVEY (2007B) y considerado como un reposicionamiento político e institucional clave para explicar la actual condición urbana a escala planetaria en auge desde la primera parte del siglo XXI (BRENNER, 2013). Para ello resulta necesario discutir cómo el empresarialismo urbano se sitúa dentro de la lógica expansiva del capitalismo mundial a través de un desarrollo geográfico heterogéneo a distintas escalas, y en qué sentido esta *nueva forma de gobernanza*, como ha sido llamado, se circunscribe a la imposición hegemónica de la ideología neoliberal. En este mismo camino, la adopción de una actitud empresarialista respecto al desarrollo urbano, centrado en la relación entre los actores públicos y privados, implica comprender a su vez que el proceso de toma de decisiones se encuentra atravesado por relaciones de poder entre los agentes involucrados, dando como resultado el posicionamiento de determinados modelos de crecimiento que dependen del grado de influencia para intervenir y permear intereses particulares en las políticas urbanas que orientan el ritmo, características e intensidad del desarrollo de las ciudades.

De este modo el marco teórico se desenvuelve a través de cuatro partes; la primera sitúa en el centro del análisis el comportamiento sistémico del capitalismo y la función que las ciudades cumplen dentro de él, en tanto es un modo de examinar su dimensión geográfica y notablemente urbana, siendo útiles para este propósito repasar y relacionar los conceptos de destrucción creativa, acumulación por desposesión y anclaje espacial, principalmente, en un contexto globalmente urbanizado que desestabiliza posteriores apreciaciones sobre lo urbano y su estudio. En esta primera parte los aportes conceptuales de DAVID HARVEY (1985; 2008; 2012) y el giro epistemológico propuesto por NEIL BRENNER (2013) son fundamentales en cuanto reinterpretación de la economía política marxista y el posicionamiento del proceso de urbanización en el sistema capitalista mundial en la actualidad.

La segunda parte indaga sobre el heterogéneo desarrollo geográfico que compromete la expansión de la acumulación capitalista como un proceso multi-escalar, en el sentido que el empresarialismo urbano, como vehículo de concentración de capital, conduce, facilita y coordina la inversión en el entorno construido, en desmedro de otros sectores carentes de inversión. Los aportes conceptuales de NEIL SMITH (2012) respecto a la tesis del “desarrollo geográfico desigual” resultan claves para interpretar el comportamiento geográfico del capitalismo a escala urbana y metropolitana, como una forma de entender que los diferentes modos y direcciones que adopta el desarrollo urbano, sea densificación y expansión,

corresponden a momentos distintos y complementarios de la circulación de capital en espacios metropolitanos (DE MATTOS, 2014).

La tercera parte discute el giro hacia la ideología neoliberal como la imposición hegemónica de un proyecto de clase que implicó la reestructuración política y económica de contextos institucionales específicos con efectos sobre el desarrollo urbano (HARVEY, 2007A; THEODORE ET AL., 2009). En esta sección, el empresarialismo urbano es comprendido como una respuesta ante la extendida erosión de las bases políticas y económicas de la gestión de los gobiernos urbanos a partir de la crisis capitalista de la década de 1970, implicando una reorientación del Estado que adoptó una postura empresarial respecto al desarrollo económico, acarreando la privatización de las decisiones políticas y posicionando al desarrollo urbano en el centro de la economía (HARVEY, 2007B).

La cuarta parte describe el concepto de gobernanza y lo sitúa como un dispositivo de análisis para entender el giro neoliberal que se ha permeado en la toma de decisiones en materia urbana, encontrándose ahora cargados de intereses, conflictos y motivaciones que envuelven a los actores involucrados en complejas relaciones de poder (BARTON, 2008). La quinta y última parte discute enfoca en el concepto de empresarialismo urbano y sus diferentes facetas como un modo de interpretar la naturaleza de las relaciones establecidas entre el sector público y el privado en virtud de la imposición de una agenda que comprende un determinado modelo de crecimiento urbano. Del mismo modo se discute la conceptualización del empresarialismo urbano al contexto chileno y su interpretación para la investigación (DUCCI, 2004; LÓPEZ ET AL., 2012; 2014).

2.2- LA FUNCIÓN DE LAS CIUDADES EN LA FASE ACTUAL DEL CAPITALISMO

Discutir acerca de lo urbano hoy es el principal modo de interpretar las razones que explican el advenimiento de la actual “era urbana” del planeta, dado que el espacio urbano es como mínimo el espacio esencial para la vida de más de la mitad de la población mundial, por ello resulta un aspecto central en la gestión de los gobiernos a diferentes escalas administrativas, y también es fundamental al momento de interpretar la relación de las ciudades con la alteración climática por la que atraviesa la Tierra (COX, 2014).

El posicionamiento de lo urbano como tema central en materias humanas y planetarias puede ser comprendido a través de tres tendencias generales, según la “tesis sobre la urbanización planetaria” planteada por NEIL BRENNER (2013): (I) la extensión global de las geografías de la urbanización hacen imposible establecer la división entre lo urbano y lo rural; (II) a lo largo de las principales regiones económicas del mundo los gobiernos urbanos promueven políticas asociadas a estimular la inversión de capital transnacional y; (III) la cristalización de nuevos vectores de lucha social urbana. De acuerdo al autor, estas tendencias que son multi-dimensionales y contradictorias entre sí, hoy generan límites epistemológicos

sobre una precisa conceptualización de lo urbano, ya sea en la teoría, la investigación y la práctica.

Éstas y otras contradicciones acerca de la producción del discurso urbano han implicado que el propio concepto de urbanización requiera una reinención sistémica, y en virtud a ello el giro epistemológico orientado por BRENNER (2013) a lo largo de su tesis propone una aproximación a lo que podría ser un conjunto de cualidades claras y objetivas de acuerdo a lo urbano, explicando que:

El carácter urbano de cualquier sitio (desde la escala barrial al mundo entero) solo puede ser definido en términos sustantivos, con respecto a los procesos socioespaciales e históricos que lo producen [...] lo urbano es entonces una “abstracción concreta” en la que las relaciones socio-espaciales contradictorias del capitalismo se territorializan y al mismo tiempo se generalizan (p. 50).

En una sociedad capitalista estos procesos socioespaciales e históricos adquieren un profundo sentido de clase, por lo tanto se puede interpretar a la forma urbana actual como expresión socio-material del modo de producción dominante. En términos generales un modo de producción puede ser definido como el vínculo entre aquellos elementos, actividades y relaciones sociales requeridos para producir y reproducir la vida material de una sociedad basado en tres componentes básicos; (I) las materias primas que existen en la naturaleza u objeto del trabajo; (II) un cierto tipo de tecnología e infraestructura que representan los medios de trabajo y; (III) la fuerza de trabajo, componentes que deben ser unificados dentro de un modelo de actividad determinado que entregue los productos y servicios necesarios para satisfacer necesidades humanas, aseguren su supervivencia y la perpetuación del modo de producción, generando sus propias condiciones de existencia (HARVEY, 1992).

Desde la revolución industrial y el auge del capitalismo que la expansión de las ciudades perdió límites físicos, y la condición del capitalismo de crecimiento *ad infinitum* lo determina como un modo de producción sistémicamente inestable, proclive a escenarios políticos y económicos riesgosos que atentan a su propia integridad, resultado de contradicciones inherentes a su naturaleza (BRENNER, 2013; LEZAMA, 2014).

La “tesis sobre la urbanización planetaria” (BRENNER, 2013) reconoce que es necesario situar a los procesos de destrucción creativa en el epicentro analítico de la teoría urbana como condición clave que explica la naturaleza auto-reproductiva y expansiva del capitalismo, en tanto el paisaje físico y social de la urbanización se moldea de acuerdo a sus criterios, los que ponen restricciones a futuras sendas de desarrollo, provocando que la producción del espacio urbano esté moldeado por la lógica de la circulación y acumulación del capital, de este modo los procesos urbanos bajo el capitalismo moldean las condiciones y circunstancias de la acumulación del capital en puntos posteriores del tiempo y espacio,

siendo destruidas en momentos de crisis y creando posteriormente otras nuevas (HARVEY, 1989B). Si el modo de producción capitalista es inestable también lo será su forma urbana.

Para entender la naturaleza del proceso de destrucción creativa se requiere comprender las propiedades del capital, el proceso de circulación y acumulación y la acumulación por desposesión. La categoría fundamental de una sociedad capitalista es el capital, palabra llena de diferentes interpretaciones de acuerdo al contexto conceptual en el que funcione, pero desde una óptica materialista tiene un significado específico; el capital es antes que todo una relación social determinada en un marco de relaciones de clase donde los medios de producción y la fuerza de trabajo se encuentran controladas por los capitalistas, que se manifiesta como dinero, mercancías o medios de producción (GONZÁLES, 2005). El capital, escribía MARX “...no es una cosa material, sino una determinada relación social de producción, correspondiente a una determinada formación histórica de la sociedad, que toma cuerpo en una cosa material y le infunde un carácter social específico” (MARX, 1980: P.48). En este sentido, el capital puede ser interpretado como “valor en movimiento”, un valor social expansivo que surge del proceso de producción de mercancías y que impulsa al sistema por completo (GONZÁLES, 2005).

La circulación del capital a una tasa compuesta deriva en el proceso de acumulación, que básicamente es el resultado de la sucesiva reinversión de la plusvalía y su reproducción a escala expansiva, y para comprender el proceso se debe tener en consideración dos tipos de reproducción que pueden darse en la circulación del capital en un mercado competitivo: la reproducción simple y la ampliada (HARVEY, 2012). La forma principal de acumulación es la denominada “reproducción simple”, generada cuando el capitalista logra asegurar el valor del capital invertido inicialmente y le permite reinvertir, pero dado que existe una necesidad de extraer con cada vez más eficiencia el excedente generado en el proceso de trabajo, lo que lleva a innovar constantemente en los medios de producción con nueva tecnología cuyo valor solo puede realizarse plenamente por medio de la expansión de la escala de operación, el capitalista necesita asegurar una “reproducción ampliada” para mantenerse competitivamente activo en el mercado que participa (MARX, 2010).

David HARVEY (2006), de la mano de ROSA LUXEMBURGO, sostiene que la naturaleza de la acumulación tiene un carácter dual vinculados orgánicamente; es un proceso puramente político y económico que se genera en la producción de plusvalía y a la vez es un proceso histórico y geográfico. Por el primero se reconoce que el excesivo control de la propiedad de los medios de producción y la fuerza de trabajo se convierte en la apropiación del valor excedente generado en el proceso de trabajo, es decir, es una *desposesión* de la propiedad ajena a partir de la explotación resultante de la relación entre capitalistas y trabajadores. Por el segundo se sostiene que la acumulación se realiza cuando el capital coloniza formas de producción no capitalistas, proceso que se desarrolla en la escena mundial mediante invasiones coloniales, políticas imperialistas, guerras, planes de reestructuración económica,

etc., que se traducen sin ningún sigilo en opresión y desposesión de medios de producción con la creación de nuevas economías capitalistas (HARVEY, 2012).

Esta dinámica coercitiva que fuerza al proceso de acumulación moldea gradualmente a la geografía histórica del desarrollo del capitalismo. La búsqueda de nuevos mercados impulsa a los capitalistas a intensificar la producción y el consumo en lugares estratégicos, lo que contribuye a la transformación de las relaciones sociales en formas que facilitan la reproducción ampliada y también impulsan a los capitalistas a buscar constantemente oportunidades de inversión en nuevas regiones, lo que da lugar a una expansión geográfica de las relaciones capitalistas de producción y consumo a distintas escalas y grados de desarrollo con un importante énfasis en la transformación constante del entorno construido (HARVEY, 1990). Este proceso, que se inició mediante lo que se denomina “acumulación originaria”, referida a las primeras oleadas de apropiación forzada de medios de producción, fundamentalmente con la privatización y mercantilización de la tierra, es y sigue siendo un proceso en curso que toma diferentes formas de operar a medida que se reinventan nuevas formas de reproducción de capital, proceso al que HARVEY (2006) denomina en términos generales “acumulación por desposesión”.

Esta naturaleza contradictoria del capitalismo que lo hace transitar por un lado, en la lógica de expandirse y movilizarse, y por otro lado, en la necesidad de fijarse materialmente en la construcción de infraestructura que posibilite su acumulación, significa que el capital no puede realizarse en abstracto sin sus “anclajes espaciales”, transformándose en fábricas, puertos, carreteras y la producción inmobiliaria residencial asociada a ello (GONZÁLES, 2005).

En síntesis, las ciudades pueden ser entendidas como formas construidas a partir de la movilización, extracción y concentración geográfica de cantidades importantes de excedente social o plusvalor que necesita adherirse materialmente como inversión en el entorno mediante un anclaje espacial, y así permitir la circulación, acumulación y expansión de capital en un constante proceso de acumulación por desposesión que destruye y construye creativamente sus condiciones de subsistencia actuales mientras prepara las posteriores, en un proceso dialéctico y autorreproductivo que explica la función del urbanismo en el capitalismo moderno, la ficticia proliferación urbana y su desarrollo a escala planetaria (BRENNER, 2013). Como se ha dicho más arriba, esta dinámica de crecimiento del capitalismo *ad infinitum* es transferida al urbanismo, siendo parte de sus contradicciones naturales, y aprovechado e instrumentalizado en escenarios sistémicamente riesgosos. Contradictoriamente estas crisis son necesarias para la reproducción expansiva del capital, le permite acabar con las condiciones actuales que imposibilitan el crecimiento para crear nuevas estrategias de inversión rentable, implicando la “destrucción creativa” de modelos de negocio y de vieja infraestructura urbana o productiva que posibilite la orientación a las nuevas demandas del mercado (HARVEY, 2012).

Siguiendo a NEIL SMITH (2012), se entiende que en una economía capitalista bien desarrollada se requiere de importantes desembolsos de capital a fines de invertir en el entorno construido, como una gran válvula de escape cuando el crecimiento económico se ve afectado, o cuando las tasas de beneficio son bajas, siendo el objetivo de desplazamiento de importantes niveles de inversión para así aliviar síntomas de sobreacumulación. La producción del entorno construido puede ser interpretada como una solución espacial y temporal para las crisis de acumulación, en tanto es una fijación durable del capital por medio de una forma física, y al mismo tiempo es una solución temporal basada en estrategias espaciales para enfrentar escenarios peligrosos, lo que constituye un “*spatial fix*”, en la terminología de HARVEY (2003). Entre variadas interpretaciones al vocablo inglés *fix*, entre ellas figura fijar y arreglar, por lo que representa una propiedad característica del capital para perpetuar su autorreproducción.

La importancia del urbanismo en las oscilaciones macro-económicas deriva en entender, como lo ha mencionado HARVEY (2007B) que cuando en contextos de crisis el capital existente se encuentra en peligro de ser destruido y las posibilidades de inversión comienzan a agotarse, los capitalistas mueven las inversiones hacia el entorno construido traduciéndose en periodos de urbanización más acrecentados, provocando un cambio en la posición, dirección e intensidad de la inversión del capital, o un “*capital switch*” (CHRISTOPHERS, 2011). La urbanización le permite al capitalismo disponer de una solución espacial y temporal a sus sucesivas crisis al jugar un papel muy importante en la absorción de capital excedente a través de la inversión en el medio construido, y así evitar escenarios peligrosos (HARVEY, 2007B).

2.3- DESARROLLO GEOGRÁFICO DESIGUAL

La teoría del desarrollo desigual de NEIL SMITH (2012 [1984]) resulta de utilidad para entender cómo se desenvuelve la economía capitalista en el medio geográfico y cuáles son sus consecuencias, debido a que acerca consistentemente elementos conceptuales sumergidos en la abstracción económica y que explican los fundamentos esenciales del comportamiento del capitalismo y la función de las ciudades en el sistema, a un nivel de abstracción concreto reflejado en transformaciones de la geografía económica que pueden ser históricas y geográficamente situadas a distintas escalas territoriales, desde la global hasta la urbana y barrial. El aporte de la teoría del “desarrollo geográfico desigual” permite vincular a procesos de suburbanización y reurbanización como momentos distintos, complementarios y contradictorios entre sí, como los mismos procesos de centralización de capital en áreas urbanas. Mientras que al mismo tiempo es la expresión geográfica del empresarialismo urbano (HARVEY, 1989)

La idea central puede definirse del siguiente modo; el desarrollo del capitalismo no penetra con la misma intensidad en todas partes, debido a que el capital se siente mayormente atraído por aquellas zonas donde existen posibilidades de inversión más rentables, en

desmedro de otras que por diversos motivos ofrecen menores opciones de obtención de beneficios, por lo tanto existen zonas desarrolladas y subdesarrolladas que constituyen la manifestación más obvia del desarrollo desigual, lo que ocurre no solo a escala internacional sino también a escala regional y urbana (SMITH, 2012). Este mismo autor propone que es posible considerar para su análisis tres aspectos centrales del desarrollo desigual: (I) la tendencia hacia la igualdad y hacia la diferenciación; (II) la valorización y desvalorización del capital en el entorno construido; y (III) la reinversión y el ritmo de la desigualdad. Estos tres aspectos son revisados a continuación.

El primero hace referencia a que el capitalismo se mueve a través de dos tendencias contradictorias, hacia la igualación de las condiciones y niveles de desarrollo y hacia su diferenciación. Por la primera se entiende que la necesidad más básica de expansión de un mercado capitalista es la acumulación de cantidades progresivamente mayores de capital, sinónimo de expansión y de supervivencia, colonizando cada vez más medios productivos no capitalistas, como el suelo y recursos naturales, lo que en términos de espacio geográfico la expansión del capital y la igualación de las condiciones y los niveles de desarrollo – naturalmente junto al avance tecnológico y nuevas formas de comunicación- han resultado en la denominada “*compresión del espacio-tiempo*” (HARVEY, 1998; SMITH, 2012), traducido en la gradualmente mayor movilidad de capital, mercancías y seres humanos por el espacio gracias a la difusión de nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTIC), como la red digital financiera global, el tráfico aeroportuario, trenes de alta velocidad y autopistas suburbanas. Del proceso correlativo de diferenciación se desprende de la lógica noción de entender que cada medio geográfico es distinto a otro según sus ventajas comparativas y de ellas se desprenden desiguales dinámicas sociales propias del capitalismo, como la diferencia de clases y centralización espacial de capital en ciertos lugares en desmedro de otros, donde la escala urbana emerge a través del desarrollo de patrones desiguales de rentas de suelo en el espacio. A esta escala se explica que la relación entre los procesos de igualación y diferenciación es responsable de la oposición entre los suburbios y los centros urbanos deprimidos de la gran mayoría de ciudades capitalistas avanzadas a mediados del siglo XX, entendida como una diferenciación geográfica a través de la estructura de rentas del suelo resultado de los diferentes tipos de uso que se le puede otorgar a un pedazo de suelo y a las diferencias sociales de quienes lo habitan (SMITH, 1979).

El segundo elemento relaciona las implicancias del largo proceso de valorización y desvalorización del capital en el entorno construido. La valorización se realiza durante el periodo de uso de la inversión en infraestructura urbana mediante medios de circulación (bancos, oficinas, instalaciones comerciales, etc.) o medios de reproducción (viviendas, parques, escuelas, etc.) que recobra su valor en forma paulatina, mientras que el capital invertido inmovilizado es desvalorizado a medida que el propietario recibe gradualmente ganancias de la inversión realizada, conformando con el tiempo una barrera a la valorización del capital en ese entorno, por lo tanto “*la valorización del capital en el entorno construido*

se encuentra necesariamente ligada a su desvalorización” (SMITH, 2012: p.146). A escala urbana se pueden entender cómo el deterioro de áreas urbanas deprimidas constituyen un límite a la acumulación, implicando la expansión general de las áreas urbanas como una de las formas más incisivas de igualación de las condiciones de desarrollo en el capitalismo más avanzado, que al mismo tiempo potencia la diferenciación interna del espacio urbano.

El tercer aspecto relaciona procesos de reinversión en el entorno construido con el ritmo y comportamiento de los ciclos económico, donde cobran relevancia procesos de *capital switching* para aliviar síntomas de escenarios peligrosos en momentos en los que ha existido tendencias decrecientes de tasas de ganancia o sobreproducción de mercancías proclives a generar una crisis sistémica (HARVEY, 1989; CHRISTOPHERS, 2011), derivando en procesos de urbanización acrecentados al ofrecer posibilidades de obtener una cantidad rentable de beneficio por unidad de capital invertido, de este modo, una vez que las zonas urbanas terminan su ciclo de valorización y se encuentran en el subdesarrollo, como las áreas centrales de las ciudades capitalistas avanzadas a mediados del siglo XX, se encuentran nuevamente en situación para recibir la reurbanización como una forma de destruir creativamente las barreras levantadas para una siguiente etapa de acumulación (SMITH, 2012.).

En estos términos, las transformaciones urbanas llevadas a cabo en el Gran Santiago, principalmente desde inicios de la década de 1990, pueden ser planteadas como una necesidad para que pudiesen jugar eficazmente su rol las lógicas expansivas del capitalismo, como uno de los múltiples vehículos de valorización del capital (BRENNER Y THEODORE, 2002). Es así como en vez de contradecirse, tanto la suburbanización (con su seguidilla de loteos periféricos) como la recuperación de los espacios centrales pueden ser interpretados como dos momentos sucesivos y complementarios de la circulación del capital en los espacios metropolitanos (SMITH, 1979), y como “*etapas intermediarias [...] para sostener la circulación del capital y la creación del paisaje geográfico para facilitar la acumulación*” (HARVEY, 2005: p.103). Dentro de esta lógica los espacios centrales son de especial importancia, cuando el mercado del suelo (posterior a un periodo de progresivo deterioro del entorno construido) los revaloriza, atrayendo a actores privados interesados en ellos. Cuando este fenómeno se desarrolla a través de un proceso de gentrificación, la reestructuración espacial del suelo central cobra importante relevancia para el debate académico, principalmente por ser un proceso controversial tanto en su definición teórica como en la interpretación de sus causas y efectos (LEES, 2012).

El proceso de gentrificación es entendido puede ser entendido como un proceso de reemplazo de la población de usuarios de un determinado espacio, gatillado por la entrada de otros nuevos usuarios que poseen un nivel socioeconómico superior al de los anteriores, asociado a una reinversión en capital fijo, en contextos de mercantilización del suelo con relaciones de poder polarizadas (CLARK, 1988). Esta definición es interesante porque plantea los elementos fundamentales para comprender el fenómeno, los cuales son: (I) reinversión de

capital (SMITH, 1979), (II) cambio social de un sector urbano motivado por usuarios entrantes de mayores ingresos económicos (CLARK, 2005), (III) desplazamiento directo o indirecto de población de menores ingresos (SLATER, 2009), (IV) un escenario político específico (LÓPEZ MORALES ET AL., 2012), como también (V) un cambio en el paisaje urbano (CARRASCO, 2010). Como corolario a estos elementos se requiere mencionar que el proceso de gentrificación debe producirse, como condición necesaria, en un contexto geográfico específico, que refleje un estado de oposición o disputa entre actores sociales y privados por la permanencia o captura de espacios centrales en la ciudad.

2.4- NEOLIBERALISMO URBANO

El desarrollo de la economía capitalista con base industrial experimentó un proceso de revolución cuando las posibilidades de producción y las tasas de ganancia comenzaron a verse mermadas por la gradual obsolescencia y decreciente rentabilidad industrial que se manifestó en la crisis económica global de la década de 1970. La respuesta política estratégica se tradujo en apuntar a la reestructuración económica del modelo nación “keynesiano” consolidado después de la crisis económica mundial de 1929 como solución para reactivar el crecimiento, pero tras su desgaste y la creciente necesidad expansiva del capital se le terminó por apuntar como el responsable del mal gasto y la recurrencia de crisis, por lo que la nueva etapa del capitalismo exigió que la participación del Estado respecto al mercado fuera el mínimo (HARVEY, 2012).

De la mano a esta reestructuración que sacudió gradualmente la política interna de las naciones a escala global, vino el auge de la financiarización de la economía como una forma de otorgarle mayor flexibilidad al capital para obtener una mejor movilidad en los mercados, medios de producción y potenciar su expansión geográfica, lo que permitía ahora establecer una dinámica de acumulación flexible (HARVEY, 2007A). Este nuevo momento del crecimiento capitalista, marcado por el impulso de las finanzas, oleadas de privatización masivas y la desregulación de los mercados, se entiende como el giro hacia el neoliberalismo (THEODORE ET AL., 2009).

En sus concepciones generales el neoliberalismo puede ser definido como un conjunto de prácticas político-económicas que aceptan que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano es por medio de la ampliación y fomentando del libre desarrollo de sus capacidades y de sus libertades empresariales, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada y libertad de comercio, donde el papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas, garantizando la integridad y calidad del dinero, disponer de las funciones y estructuras necesarias para asegurar los derechos de propiedad privada, garantizar el correcto funcionamiento de los mercados y crearlos cuando sea necesario (HARVEY, 2007A).

La historia del neoliberalismo constituye un ejemplo de imposición ideológica de un sistema político-económico emanado como un discurso intelectual muy puntual que logró impregnarse a través de distintas esferas del pensamiento, presentándose como si fuera válido en materia económica, pero interviniendo en materia política, social y cultural a escala global, por lo tanto las ideas de un discurso minoritario creado por un puñado de intelectuales, académicos y políticos, pasó a ser un discurso hegemónicamente dominante a escala global (IBÍD.). En este sentido el modelo económico de libre mercado no fue solo un programa económico de desregulación, privatización, estabilización macroeconómica y apertura hacia la economía global que permitió el auge del régimen de acumulación flexible, más bien fue un proyecto social con características de clase, para introducir un nuevo conjunto de valores y así cambiar la cultura y hacerla funcional al nuevo modelo de sociedad impuesto (SOLIMANO, 2012).

MANUEL GARRETÓN (2013) propone siete puntos para interpretar los postulados generales del proyecto neoliberal como proyecto social y político con un carácter de clase; (I) se reconocen como derechos básicos del ser humano la propiedad privada y el consumo, donde la concepción del comportamiento humano es reducido al *homo economicus*; (II) la primacía de la libertad justifica la ausencia de impedimentos externos al libre desarrollo del mercado; (III) el mercado es donde se practica, competitivamente, la realización de la libertad; (IV) la desigualdad es una cuestión natural; (V) el modo de producción capitalista es concebido como el motor de la historia, cualquier intento por cambiarlo es irracional; (VI) la intervención estatal atenta contra el orden social del mercado como eje constitutivo de las sociedades; y (VII) la sumisión del régimen político a la dinámica económica.

De este modo el aparato estatal fue reducido a cumplir fundamentalmente una misión: facilitar las condiciones para intensificar la expansiva acumulación de capital, tanto transnacional como local (HARVEY, 2007A). El Estado neoliberal, desde esta perspectiva, fue manipulado a través de un proyecto de clase que tenía como objetivo restaurar el poder que se había perdido producto de las políticas regulatorias del mercado keynesiano, y así facilitar la reconstrucción del dominio de las élites económicas con una fortalecida base financiera.

En términos concretos, existe una diferencia marcada entre ideología y prácticas, la ideología neoliberal descansa sobre una visión utópica de la supremacía del mercado, visión que se fundamenta en una concepción idealizada del individualismo competitivo, pero la aplicación del proyecto posee inevitables discrepancias con sus efectos reales. La neoliberalización es un esquema de reestructuración que toma cuerpo y se hace concreto en el tránsito de un escenario institucional con características específicas y en el contexto de escenarios políticos-económicos y geográficos que coevolucionan, suponiendo la existencia de muchos tipos de neoliberalismo, y de acuerdo a contextos determinados es posible hablar de neoliberalismos realmente existentes (THEODORE ET AL., 2009).

Los procesos de destrucción creativa acompañados por la arremetida neoliberal, fijaron a las ciudades como espacios privilegiados para despliegues de procesos de este tipo, sobre todo a partir de la crisis económica de la década de 1970, alcanzando una de escala geográfica sin precedentes (HARVEY, 2007A). Al comienzo, este tipo de prácticas afectó al modelo de ciudad heredado por las políticas intervencionistas del Estado de Bienestar keynesiano, íntegramente compactas por el modelo de desarrollo fordista, siendo un espacio clave para estrategias de desmantelamiento neoliberal y generando profundas transformaciones en los centros de las ciudades a raíz de su significado estratégico para la innovación y el crecimiento desregularizado de capital en un escenario que impulsaba el predominio de las finanzas (THEODORE ET AL., 2009).

La implementación intensiva de políticas de corte neoliberal en espacios urbanos, dejan a las ciudades expuestas a un vulnerable entorno económico caracterizado por la inestabilidad monetaria, movimientos especulativos del capital financiero, estrategias globales de localización de grandes compañías transnacionales y una cada vez mayor competencia interurbana (IBÍD.). Este escenario obliga a los gobiernos locales a ajustarse a crecientes niveles de incertidumbre económica a través de políticas dirigidas al corto plazo de competencia interurbana, desarrollando estrategias de autopromoción [*boosterism*] o *city marketing* y crear cada vez más alianzas con los actores privados, a fin de atraer un saludable nivel de inversión hacia sus territorios (HARVEY, 2007B: THEODORE ET AL., 2009).

2.5- GOBERNANZA Y PODER

Dado que el rol del Estado centralizado y planificador perdió relevancia a medida que la reestructuración neoliberal desmantelaba al modelo fordista-keynesiano, al mismo tiempo el auge de las NTIC y la flexibilidad de la circulación de capital en un mundo globalizado generaron una geografía mundial de acumulación a escala global donde los centros urbanos compiten entre sí por atraer inversión nacional y extranjera que les permita crecer y estabilizar sus economías nacionales (HARVEY, 2007A). En este escenario de un Estado regulador más que intervencionista, se genera una transformación en el modo por el cual se orienta el desarrollo de las ciudades al incorporar en la toma de decisiones a las diferentes esferas que componen la sociedad, sea el sector público, el privado y la sociedad civil, lo que derivó en la conformación de un nuevo escenario para la acción social, proceso que puede ser entendido como la transición de la “planificación a la gobernanza” (DE MATTOS, 2004).

El concepto de gobernanza ha tenido un sentido evolutivo y variable según la época histórica y el escenario político y queda definida por los actores multilaterales de acuerdo a sus prácticas, objetivos e intereses propios, y su auge es posible destacarlo durante el último cuarto del siglo XX entregando una connotación muy anclada en los preceptos de la ideología neoliberal (LAUNAY, 2008). El término de gobernanza ha adquirido cierta relevancia al ser promovido por el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, connotándolo a un “buen gobierno” como a aquel que adopta su institucionalidad a las

exigencias del libre mercado el que constituye de requisito para aquellos que soliciten ayuda financiera (CALAME ET AL., 2009).

Por ejemplo, el Banco Mundial (1992; p.3) define a la gobernanza como “*la manera mediante la cual se ejerce el poder en la gestión de recursos económicos y sociales de un país en vías de desarrollo*”. Circula asimismo otra definición más operativa que posiciona a la gobernanza como la gestión imparcial y transparente de los asuntos públicos por medio de la creación de un sistema de normas aceptadas como constitutivas de la autoridad legítima, con el fin de promover y valorizar los valores sociales hacia los cuales apuntan los individuos y los grupos (CALAME ET AL., 2009). Esta apreciación sobre la gobernanza la sitúa como una herramienta de evaluación de las habilidades técnicas de un gobierno y se enfoca en su capacidad de crecimiento económico limitado al funcionamiento institucional (LAUNAY, 2008).

Cuando la atención es dirigida hacia la gestión urbana el concepto de gobernanza hace referencia a una modalidad distinta de coordinación de las acciones sociales individuales de los diversos actores que participan en el complejo proceso de producción y gestión de espacios urbanos, donde la acción social es entendida como “*procesos de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones, para lograr objetivos propios y discutidos y definidos colectivamente en ámbitos fragmentados e inciertos*” (LE GALES, 1997: p.38, EN DE MATTOS, 2004: p.19). Es por ello que el término de gobernanza asociado al “bueno gobierno” es más propositivo que reflexivo.

Dado que desde la perspectiva del Banco Mundial en la gobernanza predomina una visión no intervencionista y minimalista del Estado, corresponde a una concepción estrictamente funcionalista e instrumentalista, que sitúa al Estado a la cuestión de la gestión técnica de los recursos públicos, dejando de lado la esfera política como lugar de determinación de un proyecto de sociedad, en beneficio de un enfoque de procedimientos, de normas y de la creación de instituciones para las regulaciones del mercado (CALAME ET AL., 2009).

BARTON (2008) centra su atención en el papel que desempeña la política en la articulación de conceptos, objetivos, intervenciones, financiamiento y transformaciones en la planificación y gestión urbana, situando al concepto de poder en el centro del análisis. La gobernanza debe ser entendida como el modo por el cual diferentes actores posicionan sus necesidades de acuerdo a intereses particulares, y desde la perspectiva del empresarialismo urbano (HARVEY, 2007B) lo urbano es interpretado como:

Un proceso social de base especial en el que una amplia gama de actores diferentes, con objetivos y programas completamente distintos, se interrelacionan mediante una configuración determinada de prácticas espaciales entrelazadas [...] El conjunto de procesos sociales espacialemente fundados que yo denomino urbanización produce

innumerables dispositivos: una forma construida, espacios producidos y sistemas de recursos de cualidades específicas organizados en una configuración espacial específica (P. 371).

Esta configuración de prácticas espaciales entrelazadas se encuentra determinada por relaciones de poder. El concepto de poder no es una categoría de análisis fácil de definir y hay distintas perspectivas para entenderlo (BARTON, 2008). Siguiendo a BARTON y de acuerdo a STEVEN LUKES (2005), existen tres dimensiones del poder interrelacionadas y coexistentes entre sí útiles para entender el ejercicio y las relaciones de poder en temas de gobernanza urbana; la primera cara o faceta del poder se refiere su perspectiva unidimensional contenida en acuerdos concretados por medio de canales políticos formales en torno a una agenda determinada a niveles regionales o locales, y las relaciones de poder se evidenciarían en la medida en que es aceptado o no un tema dentro de una agenda. Una segunda cara del poder se refiere a una perspectiva bidimensional que incluye el factor adicional de “no decisiones” y cómo y por qué se toman y no se toman decisiones, factor que establece la agenda y define lo que es o no un asunto relevante dentro de ella, o lo que es urgente y merece atención, por lo que en este sentido no es un proceso racional y técnico la “no toma de decisiones”, sino un juego complejo de grupos de intereses y gestión de la información. Desde esta visión el poder se ejerce en una lucha por fijar una agenda en contra de otros intereses que compiten.

Junto a estas dos caras más evidentes o superficiales del poder, la coerción directa y la definición de la agenda comprendidas dentro de una noción estructuralista, LUKES (IBÍD.) diferencia una tercera dimensión del poder más sutil y a la vez coercitivo, se centra en las relaciones de poder tanto observables como latentes determinados por discursos, prácticas e ideologías. Esta tercera dimensión trata de explorar los diversos elementos y mecanismos que afectan al comportamiento de los actores involucrados en la toma de decisiones y cómo éstos cambian y se transforman, mientras se encuentran inmersos en distintos metarrelatos que contextualizan tendencias de las relaciones de poder. Es así como la tercera dimensión del poder de LUKES tiene estrecha relación con la complejidad asociada a las posiciones posestructuralistas del poder y con la forma en que diversos individuos y grupos lo construyen, basándose en el término de hegemonía discutido por ANTONIO GRAMSCI (1975) y la inseparable relación entre poder y conocimiento entendido desde MICHAEL FOUCAULT (1983).

De acuerdo a FOUCAULT (1983) el poder es algo que circula, que nunca está precisamente localizado o es apropiado como una mercancía, el poder está en todos lados; no porque abraza todo, sino porque viene de todos lados. Para explorar los mecanismos o la técnica del poder, Foucault analiza las “micro-relaciones” de poder, “los niveles capilares del poder” es decir, el punto donde el poder alcanza la fibra misma del individuo más que proveer una definición o teoría universal del poder a nivel político central de la sociedad. El poder se ejerce desde adentro del cuerpo social (LARRAÍN, 2007). Las nociones respecto a la naturaleza

del poder no pueden concebirlo separadamente del conocimiento, dado que el conocimiento no puede ser adquirido en la ausencia del poder, y el ejercicio del poder crea nuevos objetivos de conocimiento y sistemas de información. El conocimiento constantemente produce efectos de poder, es por ello que *“El poder y el conocimiento están directamente implicados el uno con el otro que, no existe relación de poder sin la constitución correlativa de un campo de conocimiento”* (IBÍD.: P.69).

El concepto de hegemonía visto en GRAMSCI (1971, EN BARTON, 2008) hace referencia a los medios por los cuales un determinado grupo social crean y mantienen un conjunto de intereses a través del consentimiento, éste entendido como un tipo de liderazgo moral e intelectual que permite crear, mantener y asegurar una base de poder a largo plazo, en la medida en que este liderazgo moral e intelectual influencia las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo su opinión pública de manera sutil, efectiva y segura, lo que permite entender a los discursos como instrumentos de poder sofisticados e inteligentes [Smart] (HAN, 2014). De acuerdo a BARTON (2008), en cuestiones de gobernanza urbana quienes ejercen el liderazgo moral e intelectual a veces terminan por ser los mismos actores que toman las decisiones claves en el sector público, y que suelen estar atravesados por intereses económicos particulares que los hacen aspirar a constituir un bloque hegemónico y así posicionar sus discursos en las políticas públicas.

La gobernanza urbana se relaciona entonces con la forma en que las relaciones de poder son creadas y recreadas por hegemonías en torno a un discurso determinado sobre lo urbano. Como consecuencia, bajo el neoliberalismo se naturalizan ciertos tipos de desarrollo que entregan un ofrecimiento excesivo al mercado las posibilidades de crecimiento y quedan determinadas por la máxima cantidad de renta obtenible por sus desarrolladores. El medio urbano queda entonces definido como un “campo de batalla” atravesado por múltiples guerras de posiciones por la defensa del liderazgo moral e intelectual, y en este sentido la gobernanza es un dispositivo de análisis que permite dar luz sobre las relaciones de poder cuando éstas provienen de actores específicos (BARTON, 2008).

Respecto a esta última noción Foucault (1998 EN BARTON, 2008) propone el término de “Gubernamentalidad” para vincular al proceso de gobernar con la producción de conocimiento y discursos, enfatizando en los procesos mentales que existen tras las decisiones y las instituciones, y la forma en que estos procesos mentales son definidos por lo que es normal y aceptable para los actores, discursos y prácticas dominantes. Aquí las ciudades son vistas como el punto de convergencia de múltiples intereses y posiciones estratégicas dispares, donde el sector privado se posiciona cuando dispone de recursos para movilizar sus intereses y lograr posicionarlos en las políticas públicas.

En este sentido, la ciudad entendida como motor de crecimiento cierne su interés en las posibilidades de inversión que le otorga el recurso del suelo, sus propiedades únicas hacen de él un recurso estratégicamente apetecido y en este contexto las decisiones respecto a la

agenda urbana serán tomadas por un pequeño grupo de actores con la capacidad para movilizar intereses pro-mercado y pro-crecimiento involucrados en el mercado del suelo (MOLOTCH, 1976) donde la cooperación entre el sector público y el sector privado establece un modo de gobernanza empresarial que marca la pauta respecto a la gestión de la ciudad actual dominada por la competencia interurbana (HARVEY, 2007B).

2.6- EMPRESARIALISMO URBANO Y LA CIUDAD COMO MÁQUINA DE CRECIMIENTO

La competencia interurbana obliga al Estado a atraer grandes flujos de capital para destinarlo a la inversión en el entorno construido, alejado del modo centralista y planificador, la inversión se vuelca hacia una forma de negociación entre el capital financiero y transnacional y los poderes públicos y privados, que hacen lo posible por maximizar el atractivo local como cebo para el desarrollo capitalista, ya que la competencia interurbana funciona como una “fuerza coercitiva externa”. Incluso puede obligar a reproducir de manera serial y repetitiva ciertos patrones de desarrollo urbano (HARVEY, 1989A), como la densificación del Centro de Santiago basada en edificios de departamentos (LÓPEZ, 2013) o la expansión de Colina inspirada en proyectos urbanos norteamericanos (PODUJE & YAÑEZ, 2000).

En una sociedad capitalistas la competencia interurbana conlleva atraer flujos de capital por medio de la creación de condiciones previas para la inversión rentable, lo que implica en gran medida una actitud comprometida por parte del Estado y los gobiernos locales para aumentar la flexibilidad geográfica con la que las empresas inmobiliarias pueden abordar sus estrategias de localización a través de la autopromoción de sus cualidades espaciales. Estas prácticas que conjuntamente HARVEY (2007B) denominó como empresarialismo urbano puede ser entendido como estrategias políticas-económicas orientadas a intensificar el atractivo urbano en el escenario internacional y/o nacional mediante la autopromoción y así incrementar sus niveles de acumulación de capital, lo que significa una orientación a activar el potencial endógeno de cada ciudad que posibilite crear condiciones favorables para la valorización privada del capital con el fin de atraer inversión externa, bajo el discurso de favorecer al crecimiento económico y generar empleos (DE MATTOS, 2004). De acuerdo a DAVID HARVEY (2007B) el empresarialismo urbano descansa fundamentalmente sobre tres afirmaciones amplias que son aplicables en términos generales a contextos urbanos neoliberales contemporáneos: (I) la alianza público-privada, (I) su actividad especulativa y (III), el desarrollo de la economía política del lugar.

En primer lugar, el empresarialismo urbano tiene como elemento central “*la idea de «alianza sector público-sector privado», en la que la promoción local se integra con el uso de los poderes gubernamentales locales para intentar atraer fuentes de financiación externas, nuevas inversiones directas o nuevas fuentes de empleo*” (HARVEY, 2007B: P.373), en este sentido la función del Estado es reducida a un facilitador de los intereses estratégicos del desarrollo capitalista. Resulta sumamente útil la tesis de la “máquina de crecimiento

urbano” (MOLOTCH, 1976) para profundizar y entender la necesidad del sector privado de entablar relaciones directas con el Estado. Las propiedades particulares del suelo como elemento básico de lugar y como mercancía transable en el mercado que entrega importantes niveles de riqueza y poder, hace de él un recurso muy importante que genera gran interés sobre un grupo determinado de personas con la capacidad exclusiva de entrar a su mercado, es decir, la élite económica urbana que no tarda en generar una coalición bien organizada.

La complejidad del suelo como mercancía lo hace contenedor de un valor de uso, vinculado a grupos sociales que asocian sus prácticas en él encontrándose vinculado a condiciones de calidad de vida, y un valor de cambio, es decir, es un bien económico sometido a las leyes de mercados abiertamente competitivo. Dado que el crecimiento en una ciudad capitalista es esencial y debe ser estabilizado a través de la gobernanza, se requiere llegar a consenso para establecer el carácter y dirección que dicho crecimiento debería tomar, del modo que al controlar el mercado del suelo el sector privado percibe oportunidades de rentabilidad al estimular el crecimiento físico y económico de las áreas urbanas generando estrategias que atraigan inversión externa y así intensificar el uso del suelo (DUCCI, 2004). A través de esta lógica se naturaliza el crecimiento de las ciudades como un proceso inherente a su concepción.

En segundo lugar, *“la actividad de esas alianza sector público-sector-privado es empresarial porque su ejecución y su diseño son especulativos”* (HARVEY, 2007B: P.374), donde el Estado asume los riesgos de esa especulación mientras que los empresarios obtiene los beneficios. El mercado del suelo es especial e imperfecto, tiene un limitado número de ofertantes, es difícil entrar a participar en él, el recurso suelo es inamovible y ningún pedazo de suelo es igual a otro, por lo tanto las operaciones realizadas en él terminan adquiriendo características de competencia monopólica debido al excesivo control que ejerce un grupo determinado de agentes privados con competencia para comerciar con él (DAHER, 1989). De la misma forma las ventajas y desventajas del crecimiento se reparten de un modo desigual, donde las primeras se concentran fundamentalmente en la élite económica urbana que promueve el mercado (LOGAN Y MOLOTCH, 1987).

En tercer lugar, el empresarialismo urbano está dirigido al desarrollo económico del lugar, no del territorio, el segundo entendido como *“un tipo de proyecto económico diseñado principalmente para mejorar las condiciones de vida y de trabajo dentro de una jurisdicción determinada”* (HARVEY, 2007B: P.334), de este modo los aportes hacia el espacio urbano generan beneficios indirectos hacia los habitantes y el sus alcances pueden ser menor o mayor en la jurisdicción en que se ubican. Esta idea se traduce en la relación entre marketing urbano y la creación de un nuevo entorno construido, publicitando la imagen de la ciudad a través de discursos orientados a promover mejores posibilidades para la inversión, desarrollo económico, la creación de nuevas infraestructura e instalaciones que atraigan flujos de capital.

La adopción de una actitud empresarialista por parte del Estado y los gobiernos locales respecto al desarrollo urbano, requiere de acciones concretas que den cuenta del comportamiento real de este tipo de prácticas en los entornos urbanos. De acuerdo a HARVEY (2007B) es posible diferenciar cuatro principales estrategias de empresarialismo urbano:

- i. La explotación de ventajas para la producción de bienes y servicios, ya sea a través del aprovechamiento de recursos propios, la facilidad de acceso a determinados mercados o las inversiones públicas y privadas en infraestructuras físicas y sociales que fortalecen la base económica regional.
- ii. La mejora de la posición competitiva relativa a la división espacial del consumo, para atraer a los consumidores con dinero, mediante inversiones cada vez más selectivas: innovación cultural, mejora física del entorno urbano, atracciones comerciales y para el ocio, el espectáculo y la exhibición, que constituyen ingredientes notables de la regeneración urbana.
- iii. La lucha para atraer funciones de control en las finanzas, comunicaciones y áreas de gobierno, a través de costosas infraestructuras en transporte, comunicaciones, espacios de oficinas altamente equipadas con tecnologías de punta provistas de una amplia gama de servicios de apoyo: todo ello para el logro de una “ciudad de la información”.
- iv. La competencia por la captación y redistribución de excedentes y flujos de parte de la administración centrales, que en muchos casos, contribuyen al sostén de la economía urbana en sectores como la salud y la educación, por ejemplo.

No existe una homogeneidad absoluta en estas estrategias, sino más bien se despliegan de manera combinada y acumulativa materializándose en función de sus ventajas comparativas, Tampoco estas opciones de empresarialismo urbano son exclusivas de ciudades capitalistas avanzadas, también lo hacen en las que se encuentran en pleno desarrollo (HARVEY, 1985).

Así como para el caso chileno y de un modo más específico, las estrategias de empresarialismo urbano son consideradas en la investigación como estrategias de desarrollo urbano, en la medida en que se ejerce control deliberado a través de determinadas micro-prácticas de poder sobre los marcos normativos que regulan las ciudades con una orientación pro-empresarial que naturaliza ciertas tipologías de urbanización, sustentadas por la conformación de asociaciones público-privadas cristalizadas en nuevas institucionalidades encargadas de la gestión del entorno urbano (DUCCI, 2004; VICUÑA, 2013).

Comparar desde la misma perspectiva teórica la aplicación de dos estrategias de desarrollo urbano diferentes que lideran las tendencias de crecimiento metropolitano dominantes en Santiago (DE MATTOS ET AL., 2014), sitúa tanto a espacios centrales y periféricos como geografías de un mismo proceso de acumulación y concentración de capital, en un contexto de globalización financiera y gobernanza urbana pro-empresarial (LÓPEZ ET

AL., 2012). Estrategias que en parte son responsables de la excesiva y ficticia urbanización del planeta (BRENNER, 2023) adquieren un carácter multi-escalar cuando afecta a barrios, centro y periferia de la ciudad, región metropolitana, región, Estado y demás unidades espaciales (HARVEY, 2007B). Es por ello que la escala geográfica de las estrategias consideradas no es un impedimento para sistematizar su comparación, lo que resulta importante dentro de la investigación para arrojar luz sobre sus diferencias y similitudes y así profundizar sobre la adecuada conceptualización del empresarialismo urbano en el sistema institucional de Chile.

CAPÍTULO III PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

3.1- MÉTODO DE ESTUDIO DE CASOS MÚLTIPLES CON ENFOQUE MIXTO

El enfoque metodológico de la investigación se basa en el estudio de casos múltiples orientados por una integración entre métodos cuantitativos y cualitativos de análisis de información. De acuerdo a YIN (1994) la estrategia del estudio de caso puede ser entendida como una búsqueda empírica que investiga un fenómeno actual dentro de un contexto de la vida real, especialmente cuando las fronteras entre fenómeno y contexto no son claramente evidentes. La estrategia del estudio de caso es útil cuando se cuestiona cómo y por qué se desarrolla un fenómeno en un contexto determinado, donde el investigador no tiene control sobre ello (YACUZZI, 2005), por lo que el área de estudio se entiende como un sistema acotado por los límites que precisa el objeto de interés, el que a su vez se enmarca en las circunstancias globales en donde se produce (YIN, 1994). Se privilegia esta perspectiva porque es apropiada a una escala reducida en un marco limitado de tiempo y espacio y además es una forma de profundizar en un proceso de investigación a partir de unos primeros datos analizados. El aporte de este enfoque radica en la vinculación teórica con el estudio empírico; el estudio de caso viene de la teoría y va hacia ella, por lo que requiere necesariamente ser precedido por el desarrollo de un marco conceptual que permita la búsqueda de interpretaciones concretas (YACUZZI, 2005).

Dado que la investigación contiene más de un caso, ésta se basó en un diseño de caso múltiple, en la medida en que cada caso de estudio debe servir a un propósito específico dentro del alcance global de la investigación (YIN, 1994). En este sentido, el diseño de caso múltiple persigue la lógica de la replicación de los resultados, esta lógica conlleva a incrementar el tamaño de una muestra hasta garantizar cierto grado de certeza, lo que significa que cada caso debe ser seleccionado cuidadosamente para que cualquiera vaticine resultados similares, aspecto conocido como replicación literal, o produzca hallazgos diferentes por razones predecibles, aspecto llamado replicación teórica (YIN, 1994; YACUZZI, 2005). Ambos tipos de replicación facilitan la formulación de teorías.

En consideración a esto, la investigación también recoge la aplicación de métodos mixtos, el que implica la complementariedad entre técnicas cuantitativas de recopilación de información que requieran controlar un número reducido de variables, y técnicas cualitativas que permitan una interpretación más profunda de las situaciones políticas y económicas de los procesos de interés. La fase analítica comprende también la utilización de técnicas cualitativas y cuantitativas, para procedimientos explicativos e interpretativos en el análisis de la información.

3.2- DISEÑO METODOLÓGICO

De acuerdo a YIN (1994), el paso inicial del estudio de caso múltiple debe consistir en el desarrollo de la teoría que sustente la selección de los casos de interés y la definición de medidas específicas para la recolección de datos, proceso que corresponde a la primera etapa de definición y diseño de la investigación, según muestra la imagen 4. En la segunda etapa, de preparación, recolección y análisis, cada caso de estudio debe ser tratado como un estudio individual por sí mismo, de esta forma se considera que las conclusiones de cada caso es la información necesaria para replicar los resultados de los casos restantes. En la tercera etapa, de análisis y conclusión, los resultados obtenidos de los casos individuales son integrados siguiendo un enfoque cruzado, de modo tal que permita modificar la teoría para desarrollar las implicancias políticas de la evidencia recolectada, por último su realiza una redacción cruzada que integre las principales conclusiones arrojadas por el tratamiento conjunto de los casos de estudio.

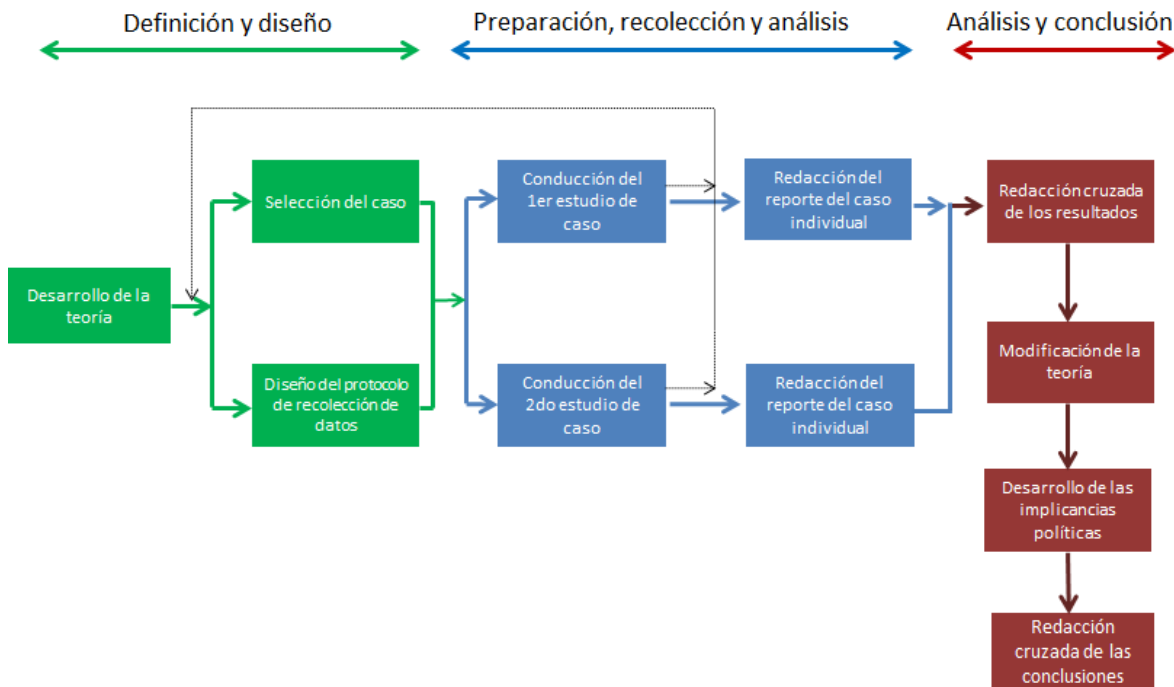


Imagen 4 Método del caso de estudio múltiple. Fuente: YIN, 1994 (modificado).

3.3- SELECCIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO

Los casos seleccionados en esta investigación corresponden al diseño y aplicación de estrategias de desarrollo urbano en dos comunas de la Región Metropolitana de Santiago, los que son; la renovación urbana en altura en el sector poniente del Centro Histórico de la comuna de Santiago; y el modelo de planificación por condiciones que ha dado origen al

mega-proyecto inmobiliario Piedra Roja en la comuna de Colina. Esta selección se basa en las siguientes consideraciones:

- 1- Los dos casos presentan diferencias y semejanzas observables a través de los antecedentes anteriormente mostrados:
 - a) Diferencias: las estrategias de desarrollo urbano son aplicadas en contextos geográficos distintos, en Santiago es en el centro y en Colina en el radio satelital extra-urbano; la escala de diseño y aplicación es diferente, la renovación urbana de Santiago se circunscribe a una estrategia de desarrollo urbano pericentral pero movilizaba localmente, mientras que la planificación por condiciones corresponde a una estrategia de creación de asentamientos humanos a escala regional; esta diferencia en la escala implica a su vez que sean utilizados diferentes instrumentos de planificación y de gestión urbana, en la comuna de Santiago fue necesario el manejo del PRC, la delimitación de una ZRU, la implementación del Programa de Repoblamiento y del SRU, mientras que en Colina se requirió la modificación al PRMS, la implementación de las ZODUC y el Sistema de Concesiones de Autopistas Urbanas.
 - b) Semejanzas: ambas estrategias se encuentran implementadas en un mismo sistema urbano metropolitano con auge en la década de 1990; ambos casos son el resultado de la conformación de alianzas entre el sector público y el privado por medio de la creación de una nueva institucionalidad de gestión urbana, en Santiago esta cooperación está concentrada en la CORDESAN, mientras que en Colina se cristaliza mediante la aplicación del modelo ZODUC y el Sistema de Concesiones de Autopistas Urbanas; en los dos esta cooperación significó la privatización de la gestión urbana.
- 2- Los dos casos de estudio pueden ser analizados desde la perspectiva del empresarialismo urbano en función de sus tres principales características planteadas por HARVEY (2007B), a la vez que son entendidos como el resultado de la aplicación de estrategias pioneras, inéditas e innovadoras en la gestión urbana nacional:
 - a) La creación de la CORDESAN en 1987 marca un hito en la institucionalidad urbana chilena al ser la primera entidad privada encargada de la gestión urbana de una comuna, permitiendo acercar al sector empresarial a la toma de decisiones sobre el crecimiento urbano local. Dentro de ella se gestó el Programa de Repoblamiento, método que contó con herramientas de gestión innovadoras para estimular el mercado inmobiliario.
 - b) El diseño y aplicación del modelo ZODUC en 1997 que ha originado a Piedra Roja inaugura la genealogía de la planificación por condiciones en la normativa urbana chilena, como una forma de otorgar la responsabilidad de suburbanizar el sector norte del Santiago Metropolitano a empresas privadas por medio de mega-proyectos inmobiliarios mediante incentivos normativos, método de gestión inédito en el marco normativo urbano de aquel entonces.

La selección de los dos casos de estudio de acuerdo a sus diferencias y semejanzas entregadas por los antecedentes preliminares, permite contrastar su naturaleza desde la perspectiva del empresarialismo urbano, para determinar cómo y por quiénes fueron movilizadas ambas estrategias de desarrollo urbano y dilucidar así relaciones entre ellas.

3.3- PASOS METODOLÓGICOS

La investigación se desarrolló a través de cuatro objetivos específicos de los cuales se desprenden cuatro pasos metodológicos distintos, incorporando una variada gama de métodos cualitativos y cuantitativos, así como material distintas herramientas de análisis de información de acuerdo al diseño metodológico planteado (ver tabla 4).

Objetivo 1: Describir las modificaciones relevantes a la planificación urbana para permitir el desarrollo inmobiliario en ambos contextos:

El proceso de recolección de la información constituye la revisión de las memorias explicativas de los IPT's involucrados en el desarrollo inmobiliario residencial de cada gobierno local, así como también los formulados desde la planificación central identificando a los actores e instituciones encargadas en su elaboración y aplicación. La recolección de información comprende también aspectos de Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC) y su Ordenanza (OGUC) que describa el marco legal de los IPT y sus ámbitos de acción. La información es sistematizada en cartografías mediante Arcgis 9.3 para generar la descripción de cada modificación y en qué medida aportó al desarrollo de la estrategia inmobiliaria en estudio.

Objetivo 2: Caracterizar el desarrollo inmobiliario generado e identificar a los actores privados involucrados

La identificación de los proyectos inmobiliarios se realizó a través de la plataforma de imágenes satelitales *Google Earth*, *Google Street View* y visitas a terreno, así a los proyectos se les otorga referencia espacial en SIG, los que luego son consultados en la Dirección de Obras Municipal correspondiente donde se puede observar el permiso de edificación de cada proyecto inmobiliario, el cual posee entre otros datos; el de año de ingreso del proyecto a la dirección de obras, la duración de su construcción, número de viviendas, superficie construida y los actores privados involucrados en el desarrollo. La información es sistematizada en Excel 2010 para elaborar gráficos y tablas que muestren el comportamiento del desarrollo urbano generado en cada contexto para luego espacializar la información en Arcgis 9.3 y así caracterizarlo de acuerdo al ritmo e intensidad de la producción inmobiliaria.

Objetivo 3: Determinar la interacción entre los actores involucrados y su interpretación respecto a las estrategias de desarrollo urbano aplicadas.

El relato que contenga la interpretación del MINVU, gobiernos locales y actores privados respecto a las estrategias de desarrollo urbano aplicadas en cada contexto se obtendrá por medio de la de entrevistas semiestructuradas a actores públicos y privados claves (FLICK, 2004), tales como SEREMIS y asesores urbanos de los municipios correspondientes, así como a agentes inmobiliarios involucrados en el desarrollo urbano de Santiago y de Piedra Roja.

El método de definición de entrevistados se basa en considerar a aquellos actores con conocimiento y/o participación relevante en la aplicación de las estrategias de desarrollo urbano creadas. Para el sector público es relevante acercarse a los Asesores Urbanistas de las municipalidades de Santiago y de Colina dado su función a cargo de la planificación urbana local, aunque la entrevista realizada en la Municipalidad de Santiago terminó por ser realizada a un arquitecto que ha permanecido trabajando en el municipio desde la década de 1980. En este mismo grupo se efectuó también una entrevista al ex Director de la CORDESAN y encargado del Plan de Repoblamiento de Santiago y al Jefe de la Unidad de Coordinación Provincial y Comunal de la SEREMI MINVU RM. Se efectuó reunión con el actual Asesor Urbanista del Municipio de Colina y se analizó una entrevista realizada a la asesora anterior, como un modo de comprar diferentes perspectivas sobre el mismo tema que abarca la investigación. También se consideró una entrevista con el ex SEREMI MINVU RM y actual Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. Los representantes del sector privado cuyo relato fue analizado por medio de entrevistas fueron al Gerente de Finanzas de Euro como un modo de aproximarse al comportamiento financiero de la empresa, al fundador de Paz Corp que ayuda a entender las características y evolución del mercado inmobiliario de Santiago desde la década de 1990, y al Gerente General de Piedra Roja para analizar el origen, evolución y desarrollo del proyecto. Tales entrevistados pueden ser vistos en la tabla 3. Es importante reconocer que los últimos cinco actores mencionados fueron interpretados por medio de entrevistas ya realizadas en el marco de otros proyectos de investigación, pero su contenido fue sometido al mismo proceso de análisis que las demás³⁴.

³ Las entrevistas realizadas al ex SEREM MINVU, a la ex Asesor Urbanista de la Municipalidad de Colina y al Gerente General de Piedra Roja, se enmarcan en la investigación titulada “Desarrollo urbano neoliberal en Santiago de Chile. Constelación de actores y relaciones de poder en la planificación de megaproyectos urbanísticos” a cargo del Dr. Michael Lukas.

⁴ Las entrevistas analizadas realizadas al Gerente de Finanzas de Euro y al Fundador de Paz se enmarcan en el proyecto de FONDECYT “*Rent gap, social agents and planning systems: A case-study analysis of the property-led gentrification of Santiago de Chile's inner city area*” que fue liderado por el Dr. Ernesto López donde el presente investigador fue practicante profesional.

Tabla 3 Listado de entrevistados

Cargo	Fecha
Arquitecto de la Municipalidad de Santiago e investigador del INVI	16 de octubre del 2015
Ex Director de la CORDESAN y encargado del Programa de Repoblamiento	24 de abril del 2015
Jefe de la Unidad de Coordinación Provincial y Comunal de la SEREMI MINVU RM	26 de octubre del 2014
Asesor Urbanista de la Municipalidad de Colina	31 de marzo del 2015
Ex SEREMI MINVU RM y Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.	15 de enero del 2009
Ex Asesora Urbanista de la Municipalidad de Colina	9 de mayo del 2009
Gerente General de Piedra Roja	27 de mayo del 2009
Gerente de Finanzas de Euro	23 de junio del 2013
Fundador de Paz Corp	31 de enero del 2011

Fuente: Elaboración propia, 2016

El contenido de la información obtenida en la tabla 3a es sistematizado y analizado cualitativamente mediante el *software* ATLAS.ti a través de la construcción de categorías de análisis asociadas al empresarismo urbano, como la alianza público-privada, el diseño y aplicación especulativa de una estrategia de desarrollo y la creación de una geografía para la inversión inmobiliaria, elementos que en conjunto permitan determinar la interacción entre los actores involucrados.

Objetivo 4: Contrastar la aplicación de cada estrategia de desarrollo urbano y determinar relaciones entre ellas.

Tras el desarrollo de todos los objetivos anteriores, y la construcción de cada caso de estudio de manera individual, los resultados fueron integrados mediante un contraste que arroje luz sobre las diferencias y semejanzas de cada estrategia de desarrollo inmobiliario desde la perspectiva del empresarismo urbano, para luego dilucidar la existencia de vínculos o relaciones entre ambos modos de gestión urbana. La relación contempla abordar por lo menos los siguientes lineamientos: características de las alianzas público-privada concretadas en la comuna, semejanzas y diferencias en la utilización de los IPT's para facilitar o restringir la actividad inmobiliaria, importancia a la competitividad interurbana para el desarrollo comunal, estrategias de localización empresarial y magnitud de la inversión inmobiliaria en las áreas de estudio.

Tabla 4 Resumen del diseño metodológico

Objetivos específicos	Herramientas y métodos			
	Recopilación		Análisis	
	Técnica	Fuente	Técnica	Herramienta
Describir las modificaciones relevantes a la planificación urbana para permitir el desarrollo inmobiliario en ambos contextos.	Revisión de Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) relevantes para cada caso estudio	Memorias Explicativas, Ordenanzas y Planos de los IPT	Sistematización de los cambios normativos, análisis de contenido de la justificación a cada modificación.	Arcgis 9.3 Microsoft Word y Excel 2010
Caracterizar el desarrollo inmobiliario generado e identificar a los actores privados involucrados.	Revisión de expedientes de edificación	Expedientes municipales de edificación. Permisos de edificación y cuadros de superficie.	Sistematización de la información, análisis estadístico	Arcgis 9.3 Microsoft Word y Excel 2010
Determinar la interacción entre los actores involucrados y su interpretación respecto a las estrategias de desarrollo urbano aplicadas.	Revisión de documentos públicos, columnas de opinión, ensayos Entrevistas semiestructuradas a actores claves estatales y privados	Entrevistas semi-estructuradas; columnas de opinión, críticas de revistas	Análisis de discurso	ATLAS.ti
Contrastar la aplicación de cada estrategia de desarrollo urbano y determinar relaciones entre ellas.	Integración cruzada de resultados			

Fuente: Elaboración propia, 2016

El esquema metodológico de acuerdo a la tabla 4 aborda técnicas de recopilación de información basada en la revisión de documentos públicos, revisión de expedientes institucionales, entrevistas semiestructuradas y el uso paulatino de resultados obtenidos para la generación de otros. Mientras que las técnicas de análisis de información se basan principalmente en el análisis cualitativo y cuantitativo de contenido, aplicado individual y conjuntamente de acuerdo a los requerimientos de cada objetivo específico.

CAPITULO IV RESULTADOS

4.1- DESCRIPCIÓN DE LAS MODIFICACIONES A LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL RELEVANTES PARA EL DESARROLLO INMOBILIARIO

Este objetivo tiene por finalidad reconstruir el proceso de evolución de la planificación urbana para ambos casos de estudio describiendo en qué han consistido las transformaciones a los marcos normativos que orientan con el ritmo, características e intensidad del desarrollo inmobiliario en el Centro Histórico de Santiago y que ha originado al mega-proyecto urbano Piedra Roja en la comuna de Colina. Dentro de esta investigación, la planificación urbana es entendida como una herramienta de gestión del suelo que determina las posibilidades de localizar determinadas magnitudes de inversión urbana a distintas escalas territoriales y en diferentes contextos geográficos, de esta forma, el examen de las razones que justifican la transformación de la normativa, sus mecanismos específicos y sus condiciones, son necesarios para apreciar el diálogo entre evolución del marco normativo y la aplicación de una estrategia de desarrollo urbano.

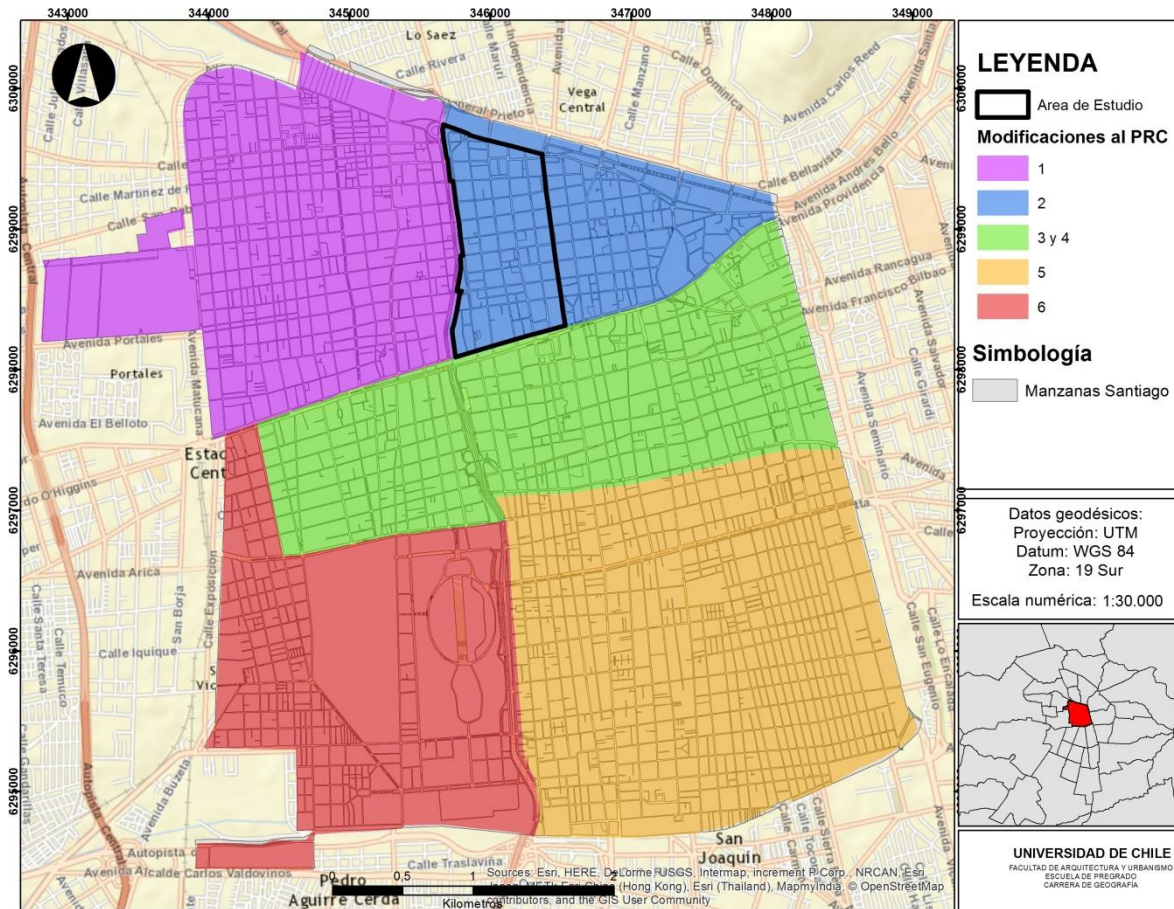
4.1.1- Evolución del marco normativo que regula la producción inmobiliaria en el Centro Histórico de la comuna de Santiago

El análisis efectuado sobre los instrumentos de planificación territorial relevantes para la densificación urbana de la comuna de Santiago enfocados a su Centro Histórico, ha considerado la revisión de: a) la Ordenanza y Planos del PRC de Santiago de 1989; b) el Plan Seccional “Mapocho Centro” de 1993; y c) la Memoria Explicativa, Planos y Ordenanza de la modificación N°32 al PRC del 2008 correspondiente al “Sector 2 Centro Histórico”. Los resultados se basan en la interpretación de los textos identificando objetivos, diagnósticos y propuestas relacionadas con la planificación urbana y sus consecuencias en el desarrollo inmobiliario.

Aun cuando la investigación no analiza la totalidad de los cambios al PRC que se han realizado desde 1990 hasta la fecha, el hecho de que a enero del 2014 sume 40 modificaciones evidencia una planificación urbana local que está constantemente actualizando su normativa urbana para responder al desarrollo urbano, ya sea incentivando, regulando o restringiendo la producción inmobiliaria. En este sentido, los cambios más relevantes sobre el PRC se basan en una transformación integral de su contenido junto a una renovación completa de la Memorias Explicativas y Ordenanzas Locales a partir del año 2006, que contempla, en términos generales, asuntos relativos a proteger el patrimonio urbano, regular la densidad constructiva y habitacional del desarrollo inmobiliario, restringir usos de suelo conflictivos

y determinar el estado actual de la vialidad comunal⁵. Para ello, la Asesoría Urbana del municipio ha promovido cambios a la normativa urbana actualizándola por sectores desde el año 2003, comenzando por el “Sector 1 Poniente” comprendido por los barrios Brasil y Yungay, que merecieron mayor atención dada la dinámica inmobiliaria que allí se gestó durante la década de 1990, para luego regular el “Sector 2 del Centro Histórico” durante el año 2008, considerando la concentración de patrimonio urbano histórico que ahí se localiza y el avanzado nivel de crecimiento inmobiliario experimentado en el transcurso de la década del 2000. Posteriormente esta actualización estructural continuó el año 2011 con el “Sector 3 del Barrio Cívico” y el “Sector 4 del Barrio Universitario”, el 2012 con el “Sector 6 del Club Hípico Parque O’Higgins” y el 2014 con el “Sector 5 de Matta-Franklin”. Tal dinámica en la planificación urbana local puede ser observada en la cartografía 5.

Cartografía 5 Modificaciones al PRC de Santiago



Fuente: Elaboración propia, 2016

Los principales efectos de esta medida adoptada a escala comunal es restringir la actividad inmobiliaria en el sector poniente e incentivarla en el sector tanto (Santa Isabel),

⁵ Tales lineamientos provienen de la Asesoría Urbana de la M. de Santiago en mayo del 2013, cuando se aprobó la última modificación al PRC en el sector de Matta-Franklin.

mientras se resguardan otras zonas para mantener una adecuada escala entre la tipología inmobiliaria de renovación urbana con el entorno construido preexistente. Lo relevante es interpretar esta modificación sectorizada al PRC como un movimiento estratégico que permitió desplazar y localizar la inversión inmobiliaria hacia el sector del Centro Histórico, evolución de un proceso que se describe a continuación.

La planificación urbana de la comuna de Santiago durante la década de 1990

La planificación urbana local anterior a la transformación estructural del PRC iniciada en el año 2003, se basada en la genealogía de la normativa urbana heredada del PRC anterior aprobado en 1989, que también se aplicaba a las comunas de Recoleta, Independencia, Quinta Normal y Estación Central, según la descripción del límite territorial comunal sujeto a regulación. El Plan estableció una zonificación, usos de suelo, condiciones de edificación y nuevas líneas oficiales para la comuna. En el Capítulo III de la Ordenanza General que define las normas sobre usos, subdivisión y ocupación del suelo, se indica en su ARTÍCULO N° 15 las disposiciones del Plan que afecta a la posibilidad de construir en altura, que norma el uso de rasantes, altura y distanciamientos, donde en términos generales se determina que la altura máxima de las edificaciones estará limitada solamente por la aplicación de rasantes que se refiere el ARTÍCULO N° 479 de la OGUC⁶, las que podrán ser excedidas según el detalle de cada zona siempre y cuando cumplan con las condiciones que se señalan en el ARTÍCULO 15.1 y no correspondan a sectores de conservación histórica.

El ARTÍCULO N°15.1 denominado “Área Central”, establece características especiales para las edificaciones que pretendan superar la altura permitida según las zonas indicadas en la Ordenanza en el polígono comprendido por el Río Mapocho en el norte; la Av. Libertador Bernardo O’Higgins al sur; la calle José Miguel de la Barra y los sitios que ubicados en la acera poniente del Cerro Santa Lucía por el oriente; y la antigua Av. Norte-Sur por el poniente, siempre y cuando el edificio cumpla con las siguientes condiciones: a) la parte de la edificación que exceda la altura máxima establecida en la respectiva zona deberá quedar inscrita a una rasante de 70° con un distanciamiento mínimo de los medianeros de 5 metros; b) tener un frente predial mínimo de 25 metros o una superficie del terreno mínima de 600 m²; c) hasta los 9 m la ocupación máxima del suelo debe ser del 100% y sobre ésta debe ser del 75%; d) no se permitirán cuerpos salientes en los paramentos de fachadas situadas en la línea oficial; y e) los edificios que se acojan a estas condiciones deberán prestar espacios libres al nivel de acerca y adyacente a ella igual al 5% del total del terreno. Para el resto del territorio comunal ARTÍCULO 15.2 describe que las edificaciones podrán superar la altura siempre y cuando cumplan con las últimas cuatro condiciones ya mencionadas. La aplicación del ARTÍCULO 15.1 entendido como una norma de excepción, se encuentra dirigido directamente a la verticalización de la edificación producida en el polígono que afecta.

⁶ Aplicación de rasante de 60°

La zonificación especificada en el Capítulo IV de la Ordenanza del PRC de 1989 establece ocho zonas distintas, de las cuales tres (Zona A, B, C) permiten un uso de suelo mixto con condiciones normativas flexibles que en su conjunto abarcan a más del 60% de la comuna, y que tienen como característica en común la posibilidad de construir en altura en sistema de agrupamiento pareado, continuo o aislado, manteniendo siempre un porcentaje máximo de ocupación del suelo superior al 80%, como muestra en detalle la tabla 5. La Zona D también admite uso de suelo mixto, pero posee condiciones menos favorables para la densificación en altura. La zonificación propuesta junto a las normas especiales relativas al ARTÍCULO N° 15 de la Ordenanza son relevantes dado que gran parte del Centro Histórico de Santiago se encuentra normado por la Zona A y el sector poniente adyacente a la Autopista Central desde la calle Amunátegui fundamentalmente, corresponde a Zona la B (ver cartografía 7), normativas que dialogan con la posibilidad de generar desarrollo inmobiliario en altura y que cuentan además con condiciones especiales que les permiten flexibilizar las restricciones a la altura máxima establecida, que en la práctica potencia la superficie útil construable para un proyecto inmobiliario.

Tabla 5 Condiciones de la normativa urbana según la zonificación del PRC

Condiciones de edificación	Zona A	Zona B	Zona C	Zona D
Uso de suelo	Mixto	Mixto	Mixto	Mixto
Superficie predial mínima	500 m ²	500 m ²	300 m ²	250 m
Porcentaje máximo de ocupación del suelo	100%	100%	80%	60%
Sistema de agrupamiento	A, P o C	A, P o C	A, P o C	A, P o C
Altura máxima permitida	41,5 m	20 m	ARTÍCULO N°479	12 m
Frente predial mínimo	18 m	18 m	12m	10 m
Coef. De constructibilidad	No contempla	No contempla	No contempla	No contempla
Sistema de agrupamiento: A = Aislado; P = Pareado; C = Continuo				

Fuente: Elaboración propia en base a PRC de Santiago (1989), 2016

En 1993 el municipio decreta un Plan Seccional con el objetivo de resguardar monumentos históricos e inmuebles de conservación denominado “Seccional Centro Mapocho”. El seccional se aplica según muestra la cartografía 6, decretando seis zonas con características de usos de suelo y constructibilidad determinadas, según muestra la tabla 6. Las primeras cinco zonas admiten uso de suelo mixto y edificación inmobiliaria en altura, salvo la zona 6 que afecta al Parque de los Reyes. Se establecen alturas que van de los 9 a 41,5 metros en sistemas de agrupamiento aislado, pareado y continuo, la que es posible superar de acuerdo a lo dispuesto en el ARTÍCULO N° 479 de la OGUC, con el deber de prestar el 5% de la superficie total del terreno a espacios públicos al nivel de la acera cuando la edificación es continua. La superficie predial mínima para estas cinco zonas es de 500 m², salvo la zona 1 (Foco Prioritario) en donde la superficie mínima es de 2.500 m² y cuenta además con disposiciones para las edificaciones especiales en la acera oriente de la calle Teatinos y la acera poniente de la calle Amunátegui donde la altura mínima es de 35 m y la

máxima es de 41,5 m. Al mismo tiempo el coeficiente máximo de ocupación del suelo es de 100% para todas las zonas.

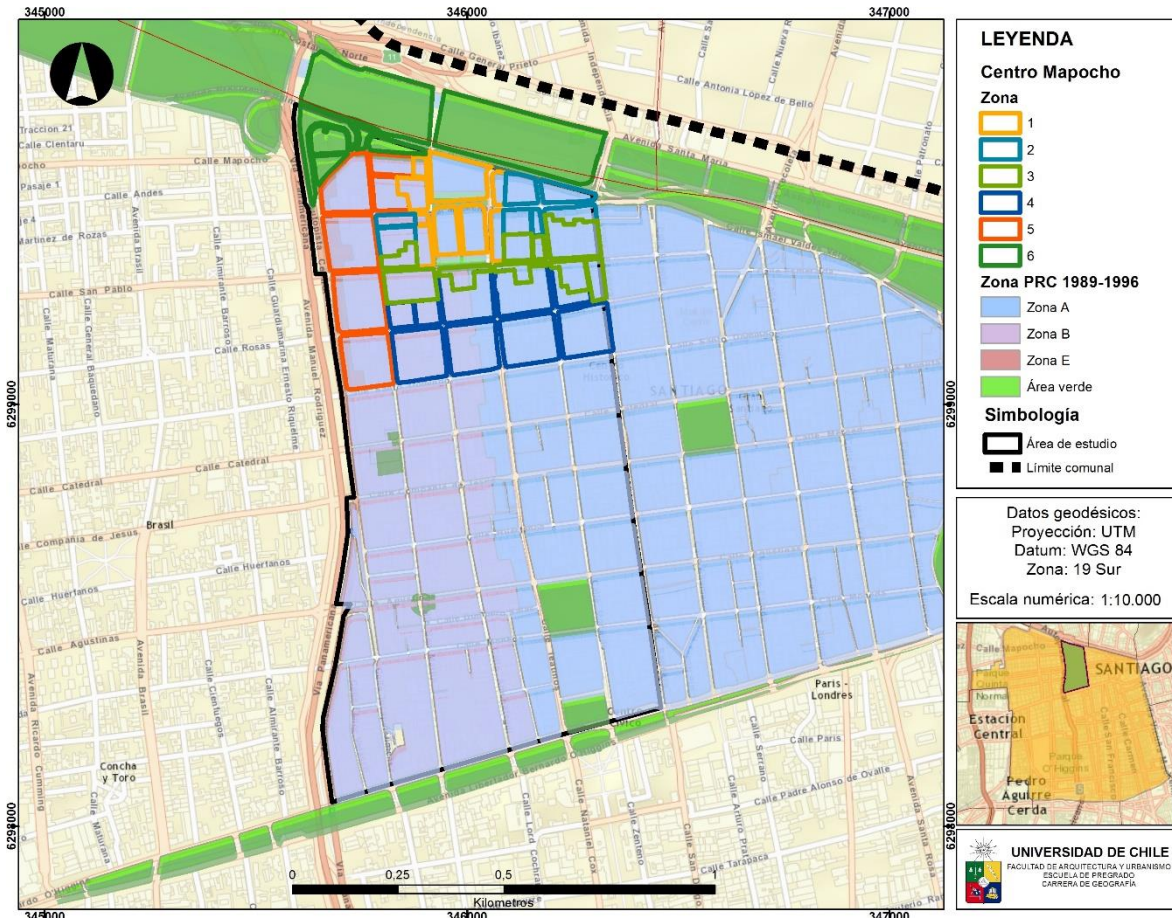
Tabla 6 Características de la zonificación establecida por el Seccional Centro Mapocho

Sector	Sup. predial mínima (m ²)	Porcentaje máximo de ocupación de suelo	Coefficiente máximo de constructibilidad	Altura máxima (m)	Sistema de agrupamiento
1 Foco prioritario	2.500	100	1	41,5 (ARTÍCULO N°479)	A-C
2 Gral. Makenna	500	100	N/A	41,5 (ARTÍCULO N° 479)	A-P-C
3 San Pablo	500	100	N/A	24 (ARTÍCULO N°479)	A-P-C
4 Rosas-Santo Domingo	500	100	N/A	41,5 (ARTÍCULO N° 479)	A-P-C
5 Manuel Rodríguez-Mapocho	500	100	N/A	24 (ARTÍCULO N°479)	A-P-C
6 Parque de los Reyes	No admite vivienda				
Sistema de agrupamiento: A = Aislado; P = Pareado; C = Continuo					

Fuente: Elaboración propia en base a I. M de Santiago (1993), 2016

Los lineamientos contenidos en el Plan Seccional tienen como propósito revitalizar una zona urbana que antiguamente comprendida por la ex Cárcel de Santiago y denominada como el Sector 1 Foco Prioritario, en tanto las disposiciones que provee el Plan Seccional Centro Mapocho tienen una clara orientación pro renovación urbana considerando la superficie predial mínima exigida, el porcentaje máximo de ocupación del suelo, las alturas máximas y el sistema de agrupamiento, restringiendo la posibilidad de levantar edificios de baja densidad en todo el sector.

Cartografía 6 Normativa urbana vigente hasta 1996 para el área de estudio



Fuente: Elaboración propia en base a información I. M. de Santiago, 2016

En 1996 se decreta el PRC vigente actualmente derogando el anterior de 1989 y todos los seccionales realizados hasta la fecha. Los cambios más importantes se observan en la adopción del actual límite urbano que contempla el municipio, desafectando de su regulación al ex barrio industrial de Estación Yungay, que corresponde ahora a la comuna de Quinta Normal, y a las comunas de Recoleta e Independencia. Por este motivo en el PRC son suprimidos del texto de la Ordenanza la Zonas E, que normaba el sector de Estación Yungay y H, que correspondía al sector del Cementerio General en la comuna de Recoleta, dejando las demás sin variaciones espaciales, pero con algunos cambios normativos. De todas ellas, cuatro zonas (Zonas A, B, C y D) permiten el desarrollo inmobiliario en altura, aunque las alturas máximas en la Zona B son limitadas al poniente de la Autopista Central, fijada en 20 metros para todo sistema de agrupamiento.

En este mismo año en el capítulo VI “De la Renovación Urbana”⁷ de la LGUC, se establece la posibilidad que tienen los municipios que cuenten con un PRC de proponer al

⁷ ARTÍCULOS N° 72 al 78

MINVU Zonas de Remodelación y Planes de Construcción Obligatoria, los cuales se establecen mediante Decreto Supremo aprobados por el Ministerio. Para lo anterior también es necesario contar con un Plan Seccional en el área de interés. Las Zonas de Remodelación permiten a las nuevas construcciones que ahí se desarrollen contar con beneficios entregados por el Estado, donde el municipio podrá imponer a aquellos predios dentro de una Zona de Remodelación que no haya iniciado actividades de urbanización o estén paralizadas por más de seis meses. En el mismo sentido, las Zonas de Construcción Obligatoria se determinan como una forma de estimular constantemente la renovación del entorno construido en aquellos sitios eriazos o ruinosos.

La planificación urbana durante la década del 2000

Durante el año 2003 se decreta la modificación integral del PRC enfocada específicamente al “Sector 1 de Santiago Poniente”. En esta modificación se regulan las condiciones generales del sector fijando una serie de subsectores especiales con alturas máximas de 4 pisos y condiciones morfológicas de cuerpo continuo, cuerpo paralelo a la calle, entre otras disposiciones restrictivas. Sólo se deja la posibilidad de desarrollar en altura el eje de las calles Mapocho, San Pablo, el Borde oriente de la calle Matucana y el borde sur de la calle Balmaceda que enfrenta al Río Mapocho. En el año 2006 se realiza una rectificación y actualización de texto de la Ordenanza Local. Los Planes Seccionales son derogados ya que las nuevas características normativas que serán aplicadas a cada sector permiten proponer condiciones de constructibilidad lo suficientemente específicas como para evitar su realización.

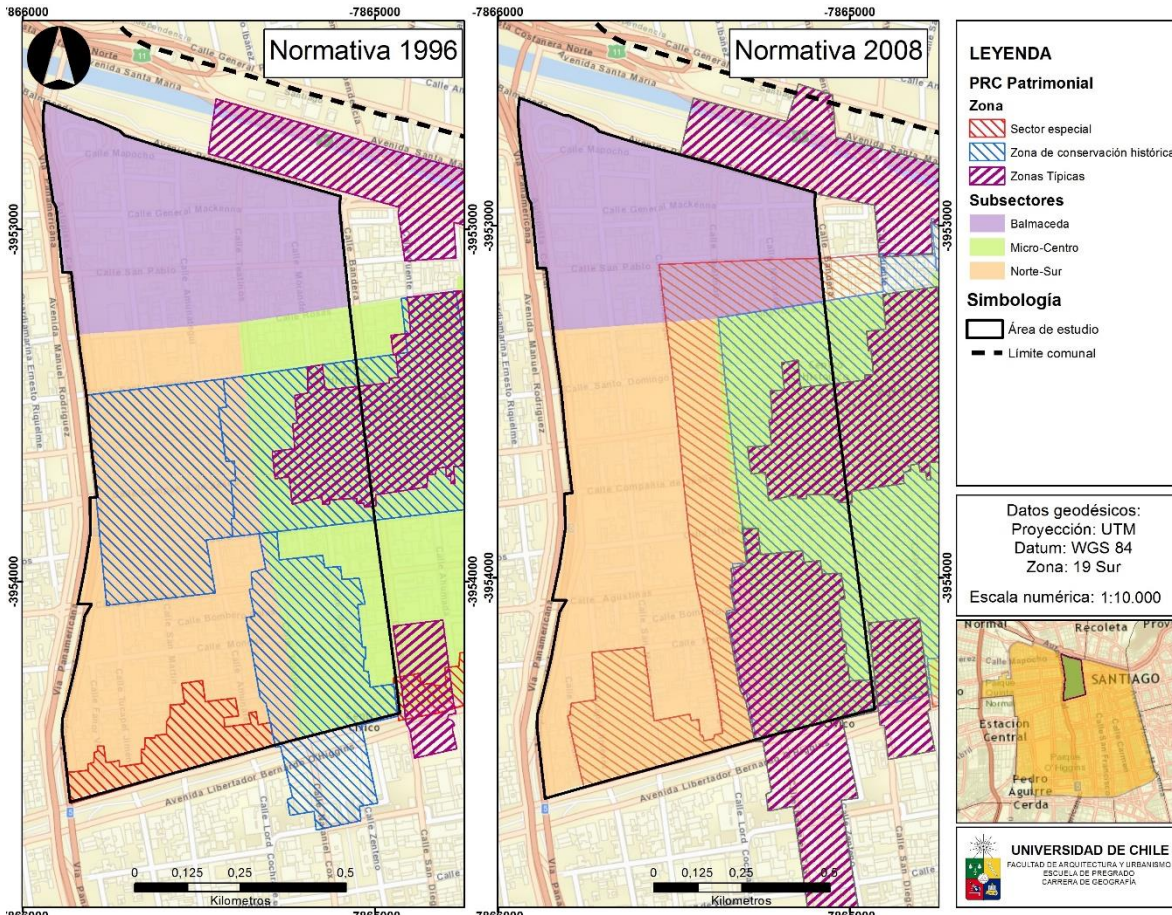
La restructuración del PRC continúa con el “Sector 2 Centro Histórico” en el año 2008. La idea principal que impulsa esta modificación se basa en la necesidad de incentivar la revitalización de un centro fundacional con un patrimonio histórico severamente deteriorado y proponer lineamientos estratégicos que ayuden a potenciar sus principales ventajas urbanas, dado su importante grado de centralidad, según indica la imagen objetivo propuesta en la Memoria Explicativa. En este sentido, la modificación se basa fundamentalmente en cinco directrices; I) simplificar la actual zonificación del PRC en el sector que presenta problemas de superposición y contradicciones normativas; II) integrar normativas especiales de morfología para el micro-centro y así resguardar el patrimonio urbano; III) redefinir expropiaciones para vías comunales que obstruyan la revitalización del entorno; IV) incorporar nuevos inmuebles patrimoniales y redefinir Zonas de Conservación Histórica; y V) realizar una actualización formal de la Ordenanza Local de acuerdo a lo dispuesto en la OGUC.

Tales proposiciones se basan en el diagnóstico territorial levantado para generar una nueva propuesta normativa con datos que en su mayoría son del año 2001. El diagnóstico se basa en la subdivisión del “Sector 2 Centro Histórico” en seis subsectores con propiedades urbanas diferenciables entre sí, de los cuales tres tienen presencia en el área de estudio, como

muestra la cartografía 7. A pesar de la existencia de estos seis subsectores distintos, en términos generales el Centro Histórico posee características urbanas únicas dentro del Sistema Urbano Metropolitano, al ser el principal contenedor del patrimonio histórico que la evolución de la ciudad de Santiago ha manifestado en su entorno construido. Es por ello que los elementos patrimoniales y culturales son transversales a toda el área y se encuentran presentes, en diferentes medidas y en distintos grados de preservación, en los seis subsectores. Ahora bien, en cuanto a los rasgos diferenciables, al otorgar énfasis a las características urbanas que incentivan el desarrollo inmobiliario en altura, en términos generales los tres subsectores con interés para la investigación son descritos en el diagnóstico de la actualización al PRC del 2008 de acuerdo a las siguientes características:

- a) Subsector Micro-Centro: el elemento más relevantes de este sector es su histórica localización como área fundacional de la ciudad de Santiago hace más de cuatro siglos, por lo tanto es un sector con profundos rasgos patrimoniales que la hacen contener a dos Zontas Típicas con una gran cantidad de hitos urbanos, como la Plaza de Armas, La Moneda, el Centro Financiero de La Bolsa, entre otros. El sector es definido como un centro de comercio y servicios dada la importante confluencia de población que habitualmente transita.
- b) Subsector Balmaceda: este sector es descrito como un contenedor de dos posibles polos de desarrollo inmobiliario, en el sector del Mercado Central y alrededor de la ex Cárcel de Santiago, este último con predominancia de edificaciones de baja altura y un elevado grado de deterioro. Unidos a estos elementos se suma su localización estratégica respecto a la Costanera Norte que junto a la numerosa presencia de la red de Metro, y la importante cantidad de usos de suelo destinado a servicios y comercio, le entregan al sector una condición de nueva centralidad.
- c) Subsector Norte-Sur: es caracterizado como un sector de renovación urbana con alta presencia de edificios corporativos y residenciales en altura, presentando notorios contrastes morfológicos y funcionales entre sí, los que a la vez demandan la localización de equipamiento y servicios. Además el sector presenta un importante número de sitios eriazos que puedan incentivar la renovación y desarrollo inmobiliario. La entrega de servicios es el uso predominante de este sector debido a la concentración en él de servicios públicos, como el Registro Civil, el Terminal de Buses Los Héroes, numerosos colegios, entre otros. La descripción evidencia un gran número de proyectos residenciales nuevos y otros próximos a desarrollarse en el sector.

Cartografía 7 Cambios a la normativa urbana dirigida al resguardo patrimonial entre 1996 y 2008



Fuente: Elaboración propia en base a información de I. M. de Santiago, 2016

El diagnóstico general para el Centro Histórico encuentra deficiencias registradas en las condiciones de edificación relacionadas a las alturas máximas permitidas para las zonas A y B heredadas desde la planificación urbana de 1996 y ésta desde 1989, lo que junto a la aplicación de rasante y la posibilidad de disponer del ARTÍCULO N°15.1, permite construir edificaciones sin restricción de altura, generando una severa disparidad morfológica entre proyectos asociados a la renovación urbana y el patrimonio histórico, lo que podría originar una densidad de población que supere la capacidad vial y ambiental del sector. Al mismo tiempo, la ausencia de coeficientes de constructibilidad máximos permite una ocupación del suelo del 100% y edificar sin volumen determinado, lo que incentiva aún más la proliferación de proyectos inmobiliarios en altura con dimensiones desproporcionadas que agraven el escenario.

La normativa dirigida a la protección del patrimonio urbano vigente al momento de aprobar esta modificación al PRC, detallada en la cartografía 7, establece zonas de conservación histórica y sectores especiales, los que a la vez reconocen cinco Zonas Típicas

en su interior; el Parque Forestal, el Barrio Santa Lucía -Mulato Gil de Castro- Parque Forestal, Las calles Londres – París, el Sector de las calles Nueva York, La Bolsa, Club de La Unión, y la Plaza de Armas, el Congreso Nacional y su entorno, esta última con presencia en el área de estudio. Las Zonas Típicas tienen como función general mantener las características de espacios con un elevado valor histórico y arquitectónico, se encuentran sujetas a normativas urbanas estrictas basadas en preservar la armonía en la morfología del entorno y evitar interrupciones con nuevos desarrollos urbanos. Se destaca la zona de conservación histórica B1 como un área deteriorada que posee un alto potencial para albergar proyectos de renovación urbana en medio de los esfuerzos de la administración municipal por repoblar la comuna. El principal problema que presenta la normativa urbana del Centro Histórico tiene que ver con la existencia de zonas de conservación que cuentan con condiciones de constructibilidad contradictorias con el resguardo del patrimonio, ya que cuentan con disposiciones flexibles para edificar en altura para la Zona A superando los 41,5 m, y la Zona B que posee una zona de conservación histórica (B1) que define, de acuerdo a la Ordenanza, una altura máxima de 55 m.

Basada en las características de los subsectores presentes en el Centro Histórico, sus principales problemas y potencialidades, la propuesta normativa de la modificación al PRC plantea una nueva zonificación para el sector con una importante incidencia en el área de estudio; la Zona A es extendida hasta la Autopista Central, suprimiendo las Zonas B y E anteriormente presentes, como se observa en la cartografía 8. Al mismo tiempo, las características de la Zona A cambian; se considera un coeficiente de constructibilidad que a pesar de ser alto permite fijar un volumen máximo de superficie construible, el sistema de agrupamiento es determinado únicamente como continuo para promover una armonía morfológica entre las edificaciones hasta la altura máxima, y se fija un porcentaje mínimo de áreas libres para proyectos residenciales, como muestra la tabla 7, todo acompañado por la eliminación del ARTÍCULO 15.1 de la Ordenanza Local, que establecía la posibilidad de superar las alturas máximas si la construcción cumplía con ciertas condiciones, resolviendo el problema de alturas ilimitadas en el sector y regulando la edificación en altura con sus densidades máximas esperadas.

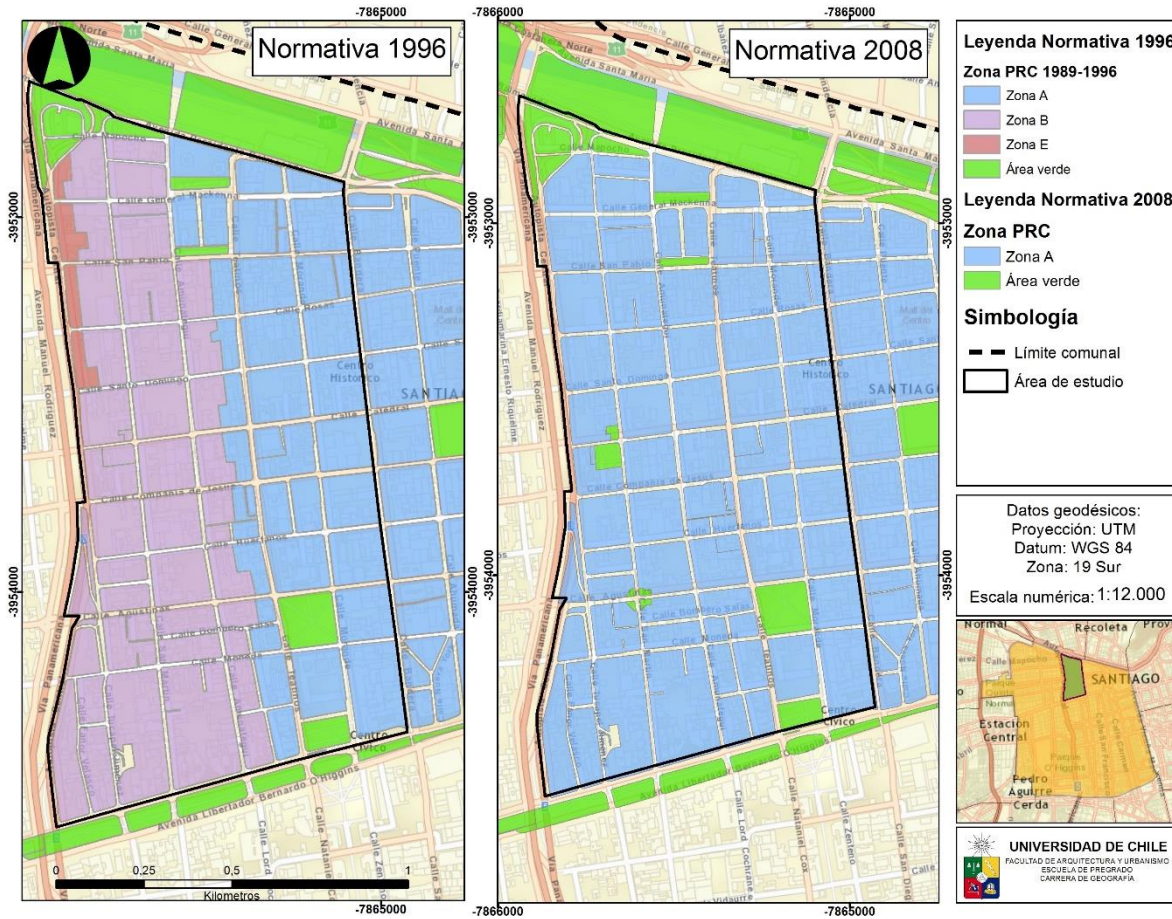
Tabla 7 Condiciones de edificación para la Zona A y Subzonas con presencia en el área de estudio

Zona	1989-2008			2008
	A	B	E	A
Uso de suelo	Mixto	Mixto	Mixto	Mixto
Superficie predial mínima	500 m ²	500 m ²	300 m ²	500 m ²
Frente predial mínimo	18 m	18 m	12 m	N/A
Porcentaje máximo de ocupación del suelo para vivienda	100%	100%	70%	70%
Sistema de agrupamiento	A-P-C	A-P-C	A-P-C	C
Altura máxima permitida	40,5 m (ARTÍCULO N°479)	20 m P-C (A según ARTÍCULO N°479)	14 m (ARTÍCULO N°479)	40,5 m
Altura mínima	9 m	N/A	N/A	8 m
Coefficiente de constructibilidad máximo para vivienda	N/A	N/A	N/A	0,81
Porcentaje mínimo de área libre uso residencial	30%	N/A	N/A	30%
Sistema de agrupamiento: A = Aislado; P = Pareado; C = Continuo				

Fuente: Elaboración propia en base a I. M. de Santiago (2008), 2016

Por medio de esta modificación se pretende resolver condiciones de constructibilidad ambiguas y contradictorias entre sí , homogeneizando el sector en una única zonificación para liberar de restricciones normativas a espacios asociadas a zonas de conservación histórica a través del eje oriente de la Autopista Central, entre los subsectores Balmaceda y Norte-Sur, ambos con un alto grado de deterioro y sitios eriazos e ideal para la renovación urbana, por lo tanto, el espíritu preservador del patrimonio urbano que busca la administración municipal y que se encuentra siempre subyacente en esta modificación, dialoga conjuntamente con la posibilidad de construir en altura, como una forma de potenciar la localización de proyectos residenciales en espacios centrales muy bien conectados y dotados de servicios.

Cartografía 8 Cambios a la zonificación normativa del PRC entre los años 1996 y 2008



Fuente: Elaboración propia en base a información de I. M. de Santiago, 2016

Desde el punto de vista patrimonial, las principales modificaciones realizadas a la normativa se encuentran dirigidas a generar una mayor protección al centro fundacional dada la poca regulación que ofrecía la planificación anterior, para ello es redefinida la zona de conservación A1, se suprime la Zona B1 y se incorpora una nueva zona de conservación A5, como muestra la cartografía 8. La idea principal es proporcionar una mayor protección a la zona típica de Plaza de Armas y La Bolsa, rodeándola por una zona de protección que sin embargo mantiene condiciones de edificación que permiten el desarrollo inmobiliario en altura con características levemente distintas a las propuestas en la Zona A, como se ve en la tabla 7. La idea principal de la administración local es crear una gradiente de protección en altura y constructibilidad, que se inicia en el corazón del centro, con las Zonas Típicas, y se extiende hacia el poniente llegando a la Autopista Central.

En términos generales, la evolución de la planificación urbana que ha afectado al área de estudio reconoce características que ofrece importantes posibilidades para la densificación en altura, estableciendo una normativa principalmente permisiva y conflictiva en el sentido de no contemplar límites de altura para parte importante del Centro Histórico durante toda la

década de 1990 hasta el año 2008 cuando es modificado el sector. De todos modos la modificación no tiene como propósito frenar o detener el desarrollo inmobiliario, en el diagnóstico contenido en la memoria explicativa del PRC se reconoce al área de estudio como un sector deteriorado con el potencial suficiente como para recibir la inversión inmobiliaria de renovación urbana, restringida ya en el sector poniente, por lo tanto, el marco normativo mantiene esta línea. Del mismo modo, existe una preocupación en la normativa local por el patrimonio urbano histórico, aunque las disposiciones del marco regulador patrimonial entrega condiciones favorables para la inversión inmobiliaria en altura, a excepción de las zonas típicas, reducidas en dimensión.

4.1.2- Evolución del marco normativo urbano que originó al mega-proyecto inmobiliario Piedra Roja en la comuna de Colina

Para analizar las transformaciones a la planificación urbana aplicada en la comuna de Colina, la investigación ha revisado los siguientes materiales: a) Planos y Memoria Explicativa del PRMS de 1994, b) Planos, Memoria Explicativa y Ordenanza del PRMS de 1997, c) Memoria Explicativa de la actualización N°71 al PRMS del 2007, d) Planos, Memoria Explicativa y Ordenanza del PRC de Colina del año 2010.

La incorporación de la Provincia de Chacabuco a la planificación urbana metropolitana

Desde 1994 la planificación urbana metropolitana chilena ha contado con un instrumento que se encargó de constituir lineamientos normativos para orientar el desarrollo urbano metropolitano de Santiago. Promovió, fundamentalmente, la gestión de políticas urbanas dirigidas a densificar los espacios centrales de la ciudad y a frenar el desarrollo sub-urbano, con un límite que abarcaba 37 comunas, pertenecientes a la Provincia de Santiago, la Provincia de Cordillera y las comunas de San Bernardo y Calera de Tango. El PRMS aprobado en 1994 tomó esta decisión como una forma de ajustar el crecimiento de la ciudad a una imagen-objetivo desde el Gobierno Central, que tras la desregulación del mercado del suelo en 1979 parecía cada vez más difícil de controlar. Sin embargo, la primera modificación al PRMS en 1997 expandió el límite urbano en cerca de 8.700 ha a través de la creación de un instrumento de gestión urbana inédito e innovador en la planificación urbana nacional.

Sus planteamientos más generales se basan en la noción de considerar que dados los niveles alcanzados por las relaciones entre las comunas de la Provincia de Chacabuco con el sistema urbano metropolitano, éstas se encontraban ya incorporadas en un sistema único, por lo que dirigir el crecimiento urbano hacia Colina, Lampa y Til-Til fue justificado como una forma de fortalecer estas relaciones y armonizar el desarrollo metropolitano (PRMS, 1997). Su elección se basa también en la necesidad de normar la proliferación de loteos en zonas rurales con altas aptitudes agrícolas al margen de la planificación urbana local, que constituían un importante foco de crecimiento en las comunas, principalmente en Colina,

acompañadas de un acelerado proceso de aumento histórico demográfico constatado por los censos hasta 1992.

Los fundamentos regionales en lo que se basa el Plan encuentran sus primeras referencias en la Propuesta de Estrategia de Desarrollo Regional de la Región Metropolitana editada por la Secretaria de Planificación (SERPLAC) de la SEREMI Metropolitana en 1995. Desde aquel entonces en el gobierno regional se comienza a hablar de un escenario urbano metropolitano que merece la intervención estatal para conducir su crecimiento de un modo armónico, “*consideramos –se lee en la Memoria Explicativa del PRMS de 1997- que estamos en presencia de una Región virtualmente urbanizada, situación que es causa y efecto de ciertos problemas que se oponen a los objetivos de desarrollo de la Región*” (p.32). La estrategia de planificación urbana regional del nuevo PRMS se orienta precisamente a contribuir a resolver este problema. Basándose en proyecciones demográficas lineales, establece un crecimiento poblacional para el área urbana metropolitana que alcanzaría los 7 millones de habitantes al año 2022, justificando transformaciones en la normativa con el objetivo de conducir este crecimiento de un modo integral hacia áreas despobladas en el norte, fuera de los límites impuestos en 1994. Así el PRMS podría dirigir estrategias de ocupación del territorio dentro de la ciudad, fomentando la renovación urbana, y fuera de ella, por medio de la sub-urbanización, al potenciar nuevas alternativas de ocupación del territorio en el radio satelital extra-urbano y regulando conjuntamente ambos procesos.

Los objetivos específicos de la estrategia de desarrollo urbano regional establecen que la forma por la cual se extenderá el límite urbano en las tres comunas es mediante la asignación de zonas urbanas en las que se estimulará el crecimiento demográfico de acuerdo a las tendencias históricas, acompañado de un progresivo aumento en la infraestructura necesaria para el surgimiento de nuevos asentamientos humanos. La zonificación y el uso de suelo planteado en el PRMS establecen que las áreas urbanas y/o urbanizables están constituidas por las Áreas Urbanas Consolidadas, Áreas Urbanizables con Desarrollo Prioritario (AUDP) y las Zonas con Desarrollo Urbano Condicionado (ZODUC). Las AUDP es una forma de potenciar el desarrollo urbano adyacente al centro urbano consolidado manteniendo una densidad promedio de 85 hab/ha y para vivienda social de 300 hab/ha como máximo. En cambio las ZODUC, serán localizadas en espacios bien diferenciados de los centros urbanos consolidados para evitar la conurbación con las áreas normadas por el PRMS, necesariamente en terrenos de baja aptitud agrícola para desincentivar el uso residencial en suelos con alto potencial, y además deberán entregar beneficios a todo el sistema urbano comunal y provincial al que se insertan. Los nuevos espacios urbanizables admitirán generar nuevas ofertas de territorio para el poblamiento de baja densidad que permitan el establecimiento de actividades productivas que les otorgue de cierta autonomía económica.

Las ZODUC comprenden una estrategia de ocupación del suelo innovadora e inédita en la planificación urbana nacional hasta 1997. Son territorios urbanizables delimitados por

accidentes geográficos o infraestructura vial de interés metropolitano existente o proyectada, bajo la cota 700 m.s.n.m. Al estar alejadas de los centros urbanos ya existentes, el PRMS propone que su emplazamiento sea de baja densidad y constructibilidad, a no ser que el propietario esté dispuesto a cumplir ciertas condiciones que posibiliten un uso de mayor intensidad, siendo la característica principal de esta estrategia que acuña su nombre. Las zonas que estarían sujetas a esta nueva normativa se deben encontrar libres de restricciones medioambientales severas, donde la implementación de infraestructura urbana no afecte a recursos naturales no renovables. Esta nueva oferta de territorio urbanizable apunta también a mermar la proliferación de asentamientos humanos en predios con alta aptitud agrícola, específicamente las parcelas de agrado generados a partir del DL N°3.516. El Plan propone a las ZODUC como sectores de desarrollo no prioritarios, a diferencia del resto del área urbanizable establecida por el PRMS en la Provincia de Chacabuco. Al mismo tiempo, la zonificación adoptada por el Plan considera que las ZODUC pueden ser modificadas, disminuyendo o aumentando el territorio afectado a su normativa, según lo proponga el municipio con estudios fundados a nivel comunal. En la comuna de Colina fueron planificadas cinco ZODUC: Santa Filomena, Santa Elena, Chicureo, Chamisero y Pan de Azúcar, según muestra la cartografía 9. Tal como muestra la tabla 8, en conjunto las ZODUC suman una superficie total de 3.249 ha. Dentro de la ZODUC Chicureo se encuentra el proyecto inmobiliario Piedra Roja, objeto de interés para la investigación.

Tabla 8 Superficies de expansión urbana y urbanizable en la Provincia de Chacabuco

Superficie (ha)	Colina	Lampa	Til-Til
ZODUC	1.624	1.359	1.124
AUDP	1.625	1.394	1.626
Total comunal	3.249	2.753	2.750
Total provincial	8.752		

Fuente: Elaboración propia en base a información PRMS (1997), 2016

Las características de constructibilidad de las ZODUC detalladas en la tabla 9, indican que mientras los municipios no cuenten con un Plan Regulador Comunal propio, éstas presentarán una densidad de 10 hab/ha y un coeficiente de constructibilidad⁸ de 0,15 para usos habitacionales y de 0,3 para otros usos (como parques o cementerios). Sin embargo, el Plan ha dispuesto la posibilidad de intensificar las condiciones de habitabilidad de estas zonas, permitiendo al propietario optar a una densidad de 70 a 100 hab/ha y a un coeficiente de constructibilidad de 1,2 siempre y cuando se haga cargo de las condiciones que permitan crear centros urbanos autónomos. Estas condiciones, exigidas por el Plan como una obligación que hace factible y determina el desarrollo de un proyecto ZODUC, están circunscritas en tres categorías: tamaño predial, contar con informe favorable previo de la SEREMI MINVU y zonificación. Para que el loteador pueda acceder a un aumento en la

⁸ El coeficiente de constructibilidad definido por la O.G.U.C es el número que multiplicado por la superficie total del predio, fija el máximo de metros cuadrados posibles de construir sobre el terreno.

densidad y constructibilidad en la edificación, el proyecto debe emplazarse en una superficie mínima de 300 ha, como una forma de asegurar su autosuficiencia y la concentración de una masa de población crítica que requiera y haga rentable la dotación de equipamiento de nivel urbano intermedio.

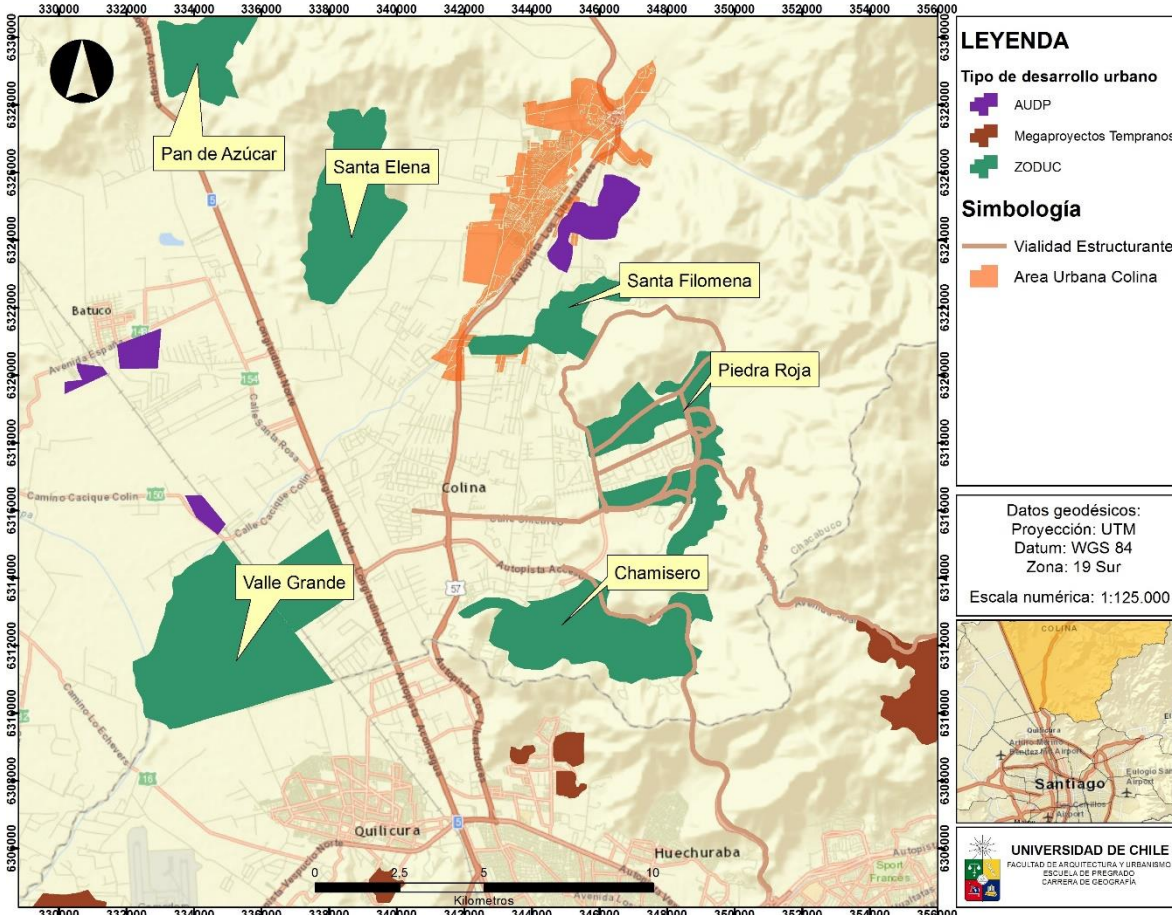
Tabla 9 Características de zonificación y usos de suelo ZODUC

Usos de suelo	Residencia, equipamiento, actividades productivas y de almacenamiento, infraestructura y transporte.
Densidad	10 hab/ha como condición base. Aumento condicionado: Mínimo 70 hab/ha, máximo 100 hab/ha.
Condiciones de subdivisión y edificación	Índice de constructibilidad máximo: 0,15 para vivienda y 0,30 para otros usos. Como condición base. Aumento condicionado: índice de constructibilidad máximo 1,2 para todo uso. Rige Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.
Condiciones especiales	Para proyectos con densidad mayor a 10 hab/ha: <ul style="list-style-type: none"> - Terreno mínimo 300 ha. - Estudio de Impacto Urbano, que incluye estudios de riesgos, transporte, equipamiento, zonificación y factibilidad sanitaria. - Estudio de Impacto Ambiental. - Porción del terreno (5%) para densidad de 300 a 500 hab/ha. - Porción del terreno (5%) para actividades productivas.

Fuente: Elaboración propia en base a PRC de Colina (2010), 2016

Asimismo, cada proyecto deberá contar con un informe favorable de la SEREMI MINVU tras la obtención de los permisos municipales necesarios para asegurar la sustentabilidad ambiental, además de un Estudio de Impacto Urbano (EIU) que determine los impactos negativos que serán generados y las acciones específicas para mitigarlos, aspectos contemplados en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental definido por la Ley 19.300. Como el Plan considera el poblamiento de estos espacios promoviendo estructuras sociales heterogéneas que a la vez aseguren la existencia de actividades productivas que generen empleos, los proyectos deberán considerar como mínimo un 2% de su superficie a una densidad bruta de 300 a 400 hab/ha, y un 3% con una densidad entre 401 y 500 hab/ha, sectores que no podrán edificarse en una altura superior a 7 metros y que induzcan la construcción de viviendas sociales y económicas. Al mismo tiempo, los proyectos deberán destinar como mínimo un 5% de su superficie para localizar actividades productivas y/o de servicios.

Cartografía 9 Planificación de las ZODUC según PRMS de 1997



Fuente: Elaboración propia en base a información del PRMS (1997), 2016

Los EIU se encuentran relacionados complementariamente con la Ley N°19.300 Bases del Medio Ambiente y su reglamento. Son un estudio que intermedia los vínculos entre los propietarios interesados en desarrollar los proyectos inmobiliarios y los organismos públicos fiscalizadores, principalmente el municipio a cargo, que notifican el cumplimiento de todas las normas establecidas por el Plan. En este sentido funcionan como una herramienta de gestión urbana empresarial. Para el caso de las ZODUC, los EIU deberán contener los siguientes componentes; factibilidad de mitigación de riesgos, factibilidad del sistema de transportes y capacidad vial, factibilidad de suficiencia de equipamiento, factibilidad de infraestructura sanitaria de agua potable, alcantarillado de aguas servidas y aguas lluvias, y factibilidad de zonificación que aseguren la heterogeneidad social de las áreas residencial y la generación de empleos.

Las proyecciones demográficas que argumentan los cambios normativos abarcados por el Plan, establecen dos tipos de tendencias de crecimiento poblacional dentro de las ZODUC, una conservadora y otra intensiva. La primera se basa en un supuesto de ocupación del suelo que estima un 50% del total edificado destinado a subdivisiones que permitan

contener densidades de 10 hab/ha, considerando que en el futuro este tipo de demanda será, a juicio del plan, “difícil de inhibir”, un 40% para uso intensivo con densidades promedio de 85 hab/ha y un 10% para usos no residenciales, lo que permite estimar un poblamiento total de 63.336 habitantes dentro de proyectos ZODUC en Colina, más 99.663 nuevos habitantes por concepto de AUDP. Este pronóstico estima que a la Provincia se inducirán 200.000 nuevos habitantes de acuerdo al horizonte de desarrollo del Plan, es decir, al 2030, a lo que se suman 203.108 habitantes representantes del crecimiento tendencial de las comunas. Al mismo tiempo, se considera también una ocupación del territorio más intensiva, suponiendo que todo el espacio urbanizable a través de ZODUC mantenga una densidad promedio total de 85 hab/ha, utilizando al máximo la capacidad de ocupación del suelo de acuerdo a la nueva normativa. Esta hipótesis estima que de acuerdo a estas condiciones, el desarrollo ZODUC incorporaría 138.040 nuevos habitantes en Colina y 349.146 a la Provincia de Chacabuco en total, mientras que ambas estrategias de desarrollo urbano incorporarían un total de 633.609 nuevos habitantes, según muestra la tabla 10:

Tabla 10 Tendencias de poblamiento en la Provincia de Chacabuco

Habitantes	Tendencia conservadora			Tendencia intensiva		
	Colina	Lampa	Til-Til	Colina	Lampa	Til-Til
ZODUC	63.336	53.016	43.844	138.040	115.549	95.557
AUDP	99.663	91.443	93.357	99.663	91.443	93.357
Total comunal	162.999	144.459	137.201	237.703	206.992	188.914
Total provincial	444.569			633.609		

Fuente: Elaboración propia en base a datos PRMS (1997), 2016

El rol de estas proyecciones es justificar la aplicación de la planificación por condiciones en la provincia presumiendo un crecimiento poblacional inevitable que afectaría a las tres comunas que la componen, así como también intentar dimensionar la magnitud su impacto demográfico. Si bien la tasa de creciento poblacional para la comuna de Colina iba en firme aumento desde la década de 1980, el modelo ZODUC asumiría aumentar en aproximadamente un 120% la población comunal respecto al censo del año 2002 según la tendencia conservadora, y en cerca de un 260% de acuerdo a la tendencia intensiva.

En síntesis, el Consejo Regional Metropolitano al aprobar la modificación al PRMS de 1997 incorporó a la planificación urbana chilena una estrategia de ocupación del suelo inédita en la Provincia de Chacabuco basada en la planificación por condiciones, como respuesta ante un Santiago metropolitano “virtualmente urbanizado” que necesitaba encausar su crecimiento demográfico hacia el norte, dadas las relaciones funcionales que habían establecido las comunas de Colina, Lampa y Til-Til con el sistema urbano metropolitano general, y haciéndolas parte de un sistema único. Además, el nuevo Plan permitiría normalizar loteos residenciales irregulares, las llamadas parcelas de agrado o agroresidenciales, en predios agrícolas, fundamentalmente en Colina, que aumentaban en cantidad y se encontraban fuera de toda planificación urbana. La planificación por

condiciones, materializada en las ZODUC, permite cambiar el uso de suelo de rural a urbano en zonas discontinuas a los centros consolidados en una superficie total para la provincia de 4.107 ha, de las cuales 1.624 ha se encuentran en Colina, donde el proyecto ZODUC Piedra Roja ubicado en Chicureo comprende por sí solo más de 1.000 ha. Este nuevo modelo de urbanización es planteado inicialmente como una forma de ocupación del suelo de baja densidad, pero si el dueño del proyecto se hace responsable de la infraestructura urbana necesaria para el desarrollo inmobiliario, incluida la conexión vial, puede intensificar notablemente el uso del suelo.

La modificación N°71 al PRMS y los cambios en la estructura vial

En el año 2002 la comuna de Colina solicitó a la SEREMI MINVU modificar el PRMS para ajustar la estructura vial asociada principalmente al desarrollo urbano condicionado de acuerdo al nuevo contexto urbano que aquellas zonas habían adquirido, y así reconocer los niveles actuales de desarrollo y su proyección. Para ello, los trazados viales definidos por el PRMS dentro de las áreas urbanas y urbanizables serían ajustados para que los proyectos ahí planificados puedan materializarse sin sufrir impactos negativos por la falta de trama vial adecuada. Esta modificación, que sería aprobada por el Consejo Regional en marzo del 2007, permitiría establecer nuevos trazados viales, cambiar la dimensión entre líneas oficiales de caminos, establecer relaciones viales y reconocer caminos públicos existentes en Colina.

La iniciativa es adoptada por el municipio de Colina como respuesta a las necesidades surgidas por los estudios “Análisis y Evaluación de Transporte de la Provincia de Chacabuco” y “Estudio de Capacidad de Plan Regulador Comunal en la comuna de Colina” que detectaron conflictos generados por los trazados viales metropolitanos y algunas características de algunos ejes viales que debían ser corregidas para su óptima utilización. Precisamente los objetivos específicos del Plan, resumido la tabla 11, explican los principales cambios:

Tabla 11 Principales cambios a la estructura vial del PRMS 71

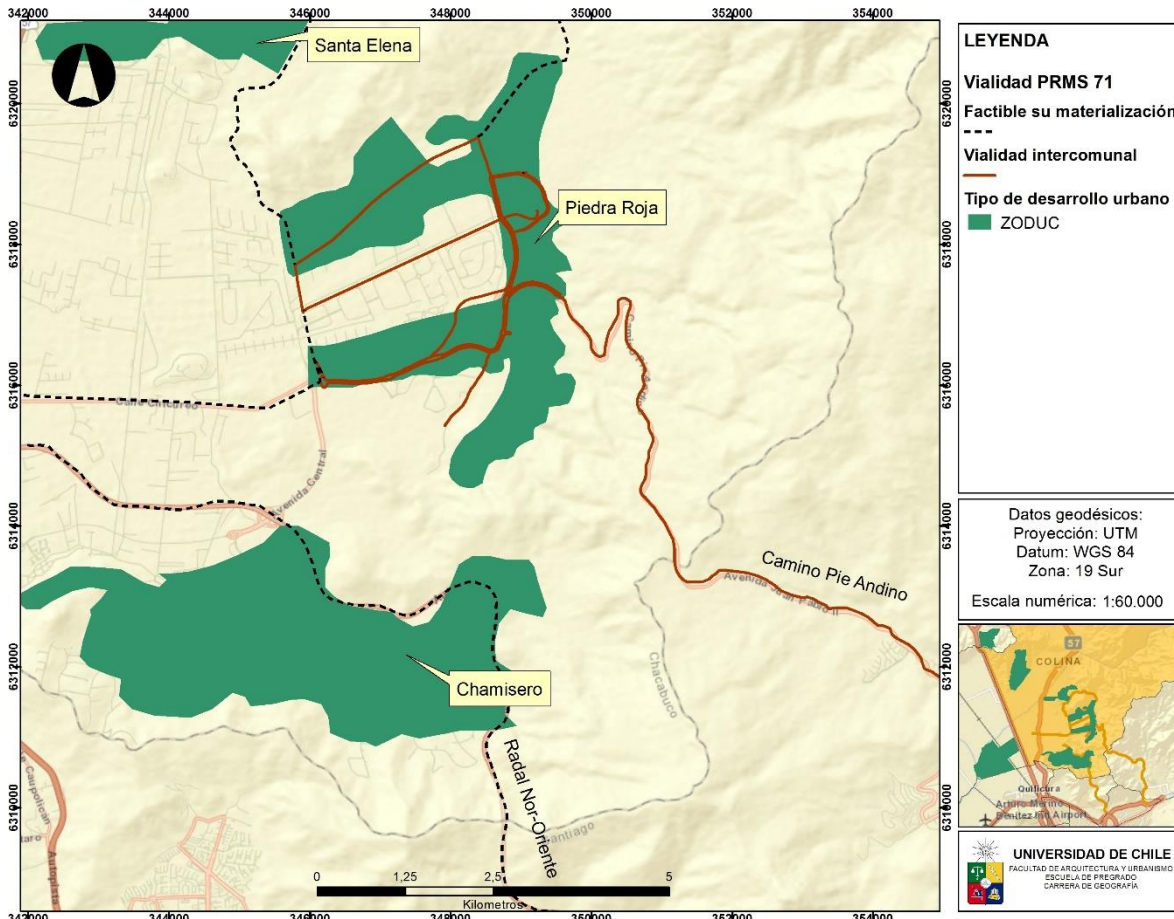
Vía	Cambios
Av. Interprovincial	
Camino Reina Norte	

Av. Del Valle	Se establecerán nuevos trazados para optimizar las condiciones de conectividad y se hará factible su materialización.
Carretera Gral. San Martín	Se hará factible su materialización
Transversal Colina	
La Ñipa	Se modificará la categoría de Vialidad Estructurarte a Vialidad Intercomunal Principal
Av. Chicureo	
Paseo Colina Sur	
Santa Filomena	

Fuente: Elaboración propia en base a PRMS (2007), 2016

Dentro de los cambios relevantes asociados a Chicureo, las acciones sobre la Av. Del Valle, ubicada dentro de Piedra Roja con proyección hacia el norte a Santa Filomena, se basan en la disminución de la faja vial en su tramo sur, comprendido entre las calles Santa Filomena y La Ñipa, para evitar afectar a un conjunto de proyectos y desarrollos inmobiliarios consolidados sobre el territorio del actual trazado, mientras que en su extremo norte se conectaría con la Av. Pie Andino para posibilitar su realización. La modificación de categoría vial a Intercomunal Principal para la calle Santa Filomena se basa en su potencial para generar una conexión alternativa entre el Paseo Pie Andino con la Carretera Gral. San Martín, a la vez que los cambios en Av. Paseo Colina Sur, La Ñipa y Av. Chicureo, todas dentro de Piedra Roja, se basa en asegurar el ancho de faja vial de 60 m en la dimensión preestablecida en el PRMS, y así evitar posteriores modificaciones a través de instrumentos a escala comunal. Estas vías se pueden apreciar en la cartografía 10:

Cartografía 10 Cambios a la trama vial generados por el PRMS 71 con influencia en el área de estudio



Fuente: Elaboración propia en base a información al PRMS (2007), 2016

Esta modificación al PRMS resulta muy relevante para el desarrollo ZODUC en Colina, pues, como se ha mencionado, es determinante que cada proyecto cuente con la conectividad necesaria que permita su inserción en el sistema urbano regional, reflejado principalmente en las posibilidades de flujo que ofrece el Paseo Pie Andino al conectar Colina con Lo Barnechea por Piedra Roja y la Autopista Radales Nororiente a Vitacura. Además, esta modificación agregó 645 ha de expansión urbana entre el centro de Colina y el sector de Santa Filomena y 110 ha vinculadas al desarrollo condicionado en los distintos proyectos planificados.

Planificación urbana local en Colina

El Plan Regulador Comunal de Colina fue aprobado en enero del 2010 en un proceso de confección que duró cerca de 10 años. Fue elaborado por la consultora de diseño urbano URBE, especializada en la creación de Instrumentos de Planificación Territorial y en la planificación condicionada en Chile, donde ha realizado, entre otros proyectos, los PRC de

las comunas de La Reina, Peñalolén y Lo Barnechea y ha planificado las ZODUC Santa Filomena y La Reserva en Colina, y la PDUC Praderas, en Pudahuel. El propósito general del PRC de Colina es mantener las voluntades y directrices establecidas por el PRMS, y con ello establecer una planificación local que oriente el desarrollo de sus centros poblados. En este sentido, la Memoria Explicativa del Plan plantea como objetivo general dirigir el desarrollo urbano en función de las expectativas que el Gobierno Regional ha puesto sobre la Provincia de Chacabuco desde 1997, aunque contando con la facultad de establecer disposiciones complementarias requeridas por el contexto urbano comunal no indicadas en el PRMS, siempre y cuando sean compatibles los objetivos de ambos planes desde una perspectiva regional.

En este contexto, el rol definido para Colina como área de crecimiento urbano atraviesa los objetivos de desarrollo comunal propuestos en el PRC a un horizonte de 30 años. Se plantea que el rol del desarrollo urbano es reconocer su función como receptor de la expansión urbana metropolitana y debe orientar sus objetivos en el marco de lo establecido por la modificación N°71 al PRMS actualmente vigente en la comuna, por lo tanto, el equipamiento y la infraestructura vial proyectada deberá ser reforzada y materializada por la planificación local para concretar su consolidación, así como también el desarrollo inmobiliario de las AUDP y las ZODUC asociadas a ella. La estrategia de ocupación del territorio provincial por el Gobierno Regional define el sistema de asentamientos humanos local y su interacción con el sistema intercomunal y regional.

La población proyectada por esta estrategia que debería ocupar los nuevos territorios urbanos y urbanizables consta de diferencias entre lo planteado por el PRC de Colina y lo establecido en el PRMS de 1997. Este último calcula en 633.609 la población total de la Provincia de Chacabuco al 2030, mientras que en la Memoria Explicativa del PRC ésta se proyecta a 800.000 habitantes al año 2020, indicando una disparidad en las dinámicas demográficas consideradas para sustentar ambos planes que se registra en una mayor intensificación del uso del suelo para el desarrollo de proyectos ZODUC; mientras el PRMS estima que Colina albergará una población potencial 138.040 nuevos habitantes bajo este concepto de crecimiento urbano, el PRC la estima en 315.570, equivalente al 56,9% de la población total proyectada al 2030 en una superficie urbana comprendida por 3.249 ha. Al mismo tiempo la población proyectada por medio de las AUDP es estimada en el PRMS a 99.663, mientras que el PRC la cifra en 53.100. Esta disparidad en las tendencias de la evolución demográfica refleja que las proyecciones son utilizadas y manejadas como una herramienta para justificar deliberadamente la aplicación del modelo de planificación por condiciones en la Provincia de Chacabuco.

Debido al estrecho ajuste que debe poseer la planificación urbana local respecto a lo normado por el PRMS, la propuesta del PRC de Colina se encuentra estrictamente enmarcada dentro de los límites definidos por el instrumento intercomunal, y se remite a establecer las distintas zonas al interior de dichos límites, determinando las condiciones de su ocupación.

De esta manera, en lo que respecta al desarrollo inmobiliario en las Zonas Residenciales, el PRC establece una Zona Residencial Mixta, que comprende el área urbana consolidada dentro del límite urbano considerando las AUDP junto a otras localidades menores, como Las Canteras y San José, cuyas características se encuentran detalladas en la Ordenanza Local. Al mismo tiempo son establecidas Zonas Residenciales Mixtas Condicionadas correspondientes al área urbanizable indicadas por el PRMS como ZODUC, manteniendo los mismos criterios definidos por el PRMS, en cuanto a densidades y coeficiente de constructibilidad según muestra la siguiente tabla, conservando también las condiciones para la intensificación y aprobación de cada proyecto, además del EIU correspondiente informado favorablemente por la SEREMI MINVU.

Síntesis de la descripción de la evolución del marco normativo

La descripción de las modificaciones relevantes a la planificación urbana para permitir el desarrollo inmobiliario en ambos contextos puede sintetizarse de la siguiente manera (ver tabla 12):

- a) Para el caso de Santiago, su PRC altamente permisivo para la edificación en altura es modificado parcialmente durante la década de 1990, regulando Santiago poniente y dirigiendo la actividad inmobiliaria hacia el eje Santa Isabel. Durante la década del 2000 se reestructura íntegramente el PRC, en el año 2003 se congela la edificación en altura en Santiago Poniente lo que genera el desplazamiento de la actividad inmobiliaria hacia el Centro Histórico, zona cuya planificación urbana fue actualizada en el año 2008, manteniendo condiciones favorables para la producción inmobiliaria.
- b) Para el caso de Colina, la modificación al PRMS en 1997 crea el modelo de suburbanización basado en las AUDP y ZODUC en la Provincia de Chacabuco, incorporando 8.700 has para el desarrollo urbano. La actualización del año 2007 corrige y establece la estructura vial definitiva que permitirá concretar el desarrollo urbano planificado para las ZODUC basado en autopistas urbanas concesionadas como Radal Nororiental y Paseo Pie Andino que conectan Colina con Vitacura. La aprobación del PRC del 2010 mantiene lo establecido por el PRMS en cuanto a características de las ZODUC y la red vial es perfeccionada.

Tabla 12 Tabla síntesis de las principales modificaciones a la planificación urbana y sus efectos para ambos casos de estudio

Santiago – Centro Histórico			Colina – Piedra Roja		
Instrumento	Año	Características	Instrumento	Año	Características
PRC	1989	Zonificación permisiva para gran parte del territorio comunal. Aplicación del ARTÍCULO N°15.1 “Área Central” que no dispone límites de altura para la construcción	PRMS	1994	Establece límite urbano que restringe la suburbanización.
Plan Seccional	1993	Le otorga una normativa específica al sector de la ex Cárcel de Santiago con condiciones favorables para la edificación en altura.	PRMS	1997	Se extiende el límite urbano hacia la Provincia de Chacabuco equivalente a 8.700 ha. Se crea e implementa el modelo de planificación condicionado (ZODUC).
PRC	1996	Derogación del marco normativo anterior. Mantiene una zonificación permisiva. Se baja las alturas de Santiago	PRMS	2007	Se aumenta superficie construida en 110 ha al disminuir la faja vial la Av. Del Valle, la que se conectará a Av. Pie Andino. Corrección y establecimiento de conectividad a Piedra Roja con Av. Pie Andino y Radal Nororiente.
PRC	2003	Modificación “Sector 1 Santiago poniente” que congela producción inmobiliaria.			
PRC	2006	Seccionales derogados. Rectificación y actualización de la Ordenanza	PRC	2010	Supeditado a lo que establece el PRMS en cuanto a las ZODUC.
PRC	2008	Modificación “Sector 2 Centro Histórico” para la revitalización del centro y protección del patrimonio. Establece límites en la zona A y B (proveniente desde 1989). Se establecen coeficientes de constructibilidad elevados para edificar en altura. Se extiende la zona A para todo el Centro Histórico. Se deroga ARTÍCULO N°15.1 y se redefinen zonas de conservación que admiten desarrollo inmobiliario.			

Fuente: Elaboración propia, 2016

Tras apreciar cómo el manejo y control de la planificación urbana en determinados momentos y a diferentes escalas geográficas dialoga con una estrategia de desarrollo urbano dirigida a densificar los espacios centrales de la Región Metropolitana en la comuna de Santiago, o a suburbanizar su radio extra-satelital al implementar el modelo ZODUC y originar el mega-proyecto Piedra Roja en la comuna de Colina, se requiere describir cuáles fueron sus efectos, en qué medida lograron producir nuevos espacios urbanos y transformar el espacio físico-material preexistente, aspectos que son contemplados en el desarrollo del objetivo siguiente.

4.2- CARACTERIZACIÓN DEL DESARROLLO INMOBILIARIO E IDENTIFICACIÓN DE ACTORES PRIVADOS

En el objetivo anterior se describió la evolución de la planificación urbana en los casos de estudio con el fin de dilucidar bajo qué contexto urbano se originaron y en base a qué argumentos se justificaron las transformaciones a los marcos normativos, sus características y los principales mecanismos de gestión en la aplicación de las dos estrategias de desarrollo urbano consideradas dentro de la investigación. Por consiguiente y como efecto de lo anterior, la descripción del desarrollo inmobiliario sirve para apreciar en qué medida el manejo y control de la planificación urbana dialoga con las estrategias y genera profundas transformaciones en el paisaje físico-material en donde interviene, sea en la renovación urbana de Santiago o en el levantamiento de una ciudad satélite como Piedra Roja. El segundo objetivo de la investigación describe el proceso de desarrollo inmobiliario caracterizando sus etapas de crecimiento y la magnitud de la construcción. Al mismo tiempo identifica a los actores privados involucrados y los clasifica de acuerdo su nivel de participación en el mercado.

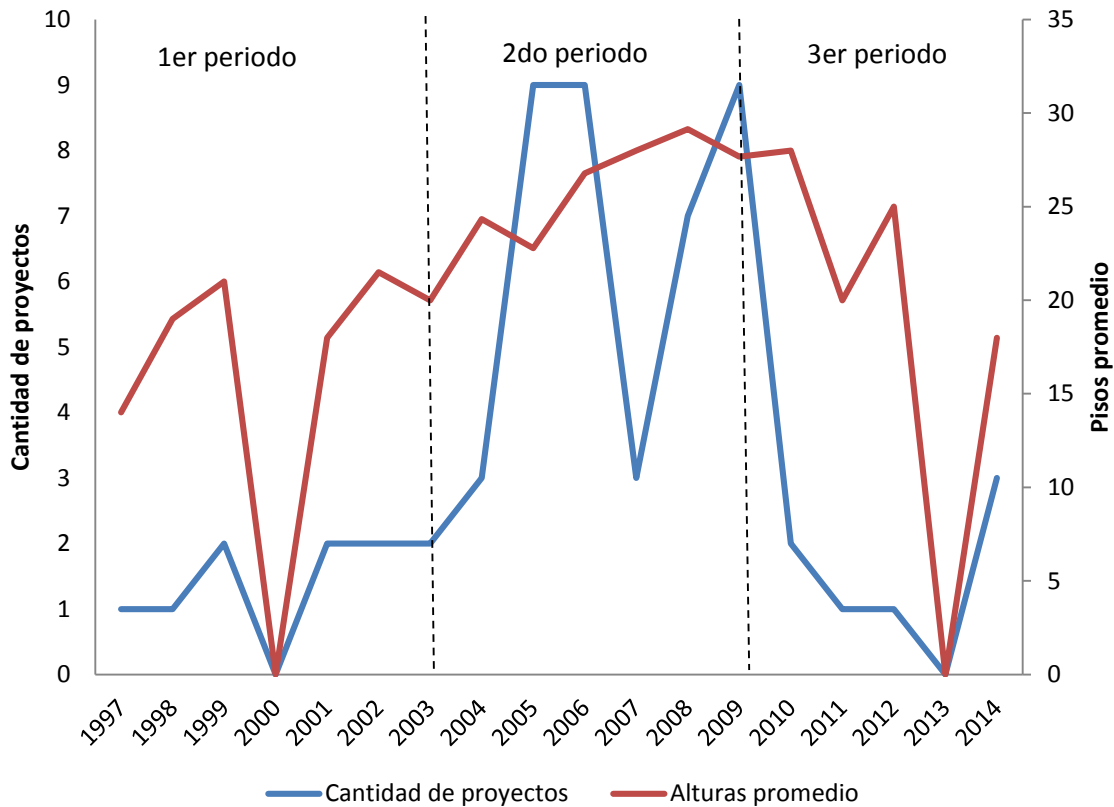
4.2.1- Caracterización del desarrollo inmobiliario generado en el sector poniente del Centro Histórico de la comuna de Santiago

Para determinar la caracterización del desarrollo inmobiliario generado en el sector analizado en la comuna de Santiago y Colina, la investigación ha revisado cada uno de los permisos de edificación vinculado a los proyectos inmobiliarios identificados. Tal información fue entregada por la Dirección de Obras de la Municipalidad de Santiago durante los años 2014 y 2015 y la Dirección de Obras de la Municipalidad de Colina durante el 2015. De esta forma, todo dato e información asociada a estadística de edificación comunal proviene de dichas fuentes. Al mismo tiempo, para caracterizar a las entidades privadas responsables de la construcción de cada proyecto, se han utilizado además de la información contenida en el permiso de edificación, ARTÍCULOS de prensa, *webs* corporativas y Memorias Anuales de actividades económicas cuando la entidad involucrada opera en la Bolsa de Valores.

Dentro de las manzanas escogidas para la caracterización se han identificado un total de 60 proyectos inmobiliarios residenciales desarrollados entre los años 1997 y 2014, de los cuales se obtuvo la información necesaria para el análisis de 58 de ellos. El reconocimiento general de la evolución del desarrollo inmobiliario en el sector, basado en la cantidad de proyectos generados por año, puede ser caracterizado en tres etapas; la primera, entre los años 1997 y 2003, muestra rasgos de un crecimiento inmobiliario incipiente y moderado, donde fueron construidos 10 edificios a una velocidad que no supera los dos proyectos por año, con una altura de edificación promedio de 19 pisos abarcando el año 2000 donde no hubo registro de proyectos en desarrollo; luego existe una segunda etapa de gran intensidad

que comienza el año 2004 y termina el 2009, comprendió operaciones inmobiliarias que se traducen en 40 proyectos aprobados con un una altura promedio de 26 pisos, de los cuales 12 son de 30 pisos o más; y por último una tercera etapa de desarrollo moderado entre los años 2010 y el 2014, donde se edificaron 8 proyectos con una altura promedio de 23 pisos. Tales tendencias pueden ser apreciadas en el gráfico 5:

Gráfico 5 Cantidad de proyectos y promedio de altura en pisos por año

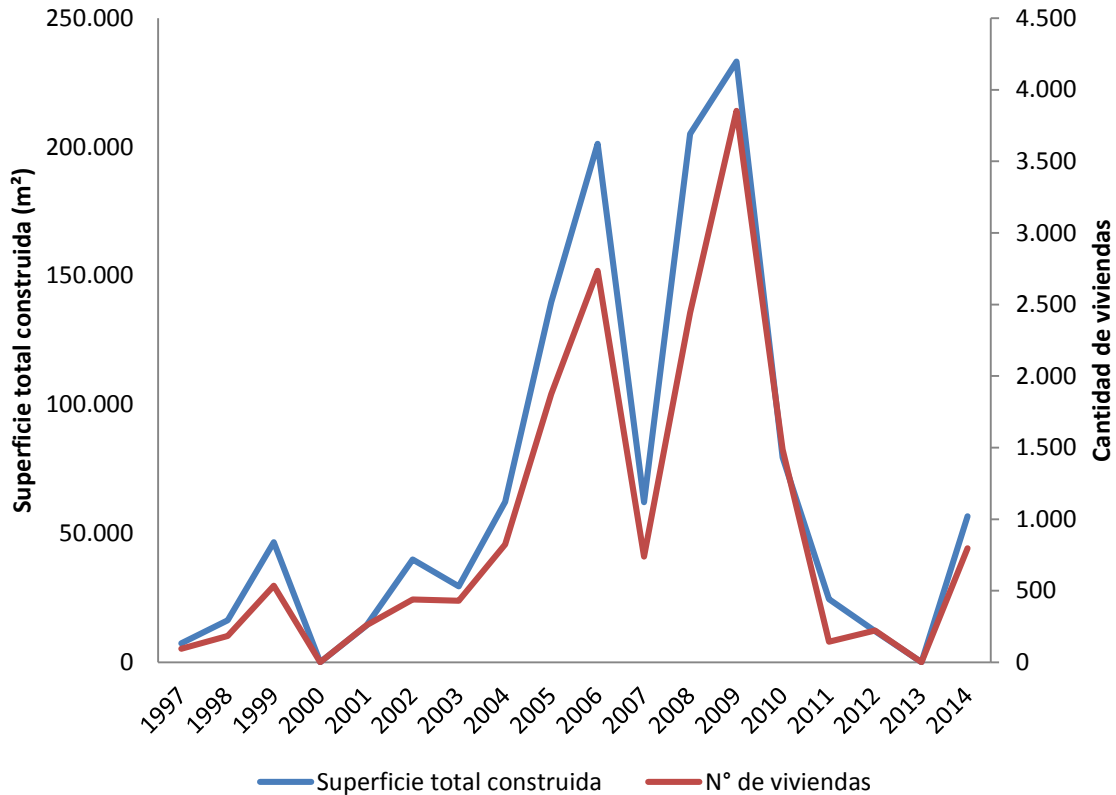


Fuente: Elaboración propia en base a estadística de edificación de la I. M. de Santiago, 2016

La superficie total edificada y la cantidad de viviendas producidas son correlativas a la cantidad de proyectos ejecutados por cada año y mantienen una tendencia similar a la ya descrita, aspecto que puede ser apreciado en el gráfico 6. Durante el periodo de análisis se edificó un total de 1.230.347 m² (considerando la superficie sobre y bajo el nivel del suelo) y fueron construidas 17.060 unidades residenciales. La superficie construida promedio de los edificios es de 21.028 m² con una producción media de 927 viviendas por año. El año 2009 representa el mayor registro de actividad en la construcción, donde se edificó una superficie de 233.136 m² equivalente al 19% del total. Más allá de la directa relación entre cantidad de proyectos, número de viviendas producidas y superficie total construida por año, es relevante resaltar cómo la actividad del mercado inmobiliario en el área de estudio mantuvo un

incremento sostenido después de la modificación al PRC en el año 2003, demostrando el desplazamiento de la actividad inmobiliaria hacia el sector del Centro Histórico.

Gráfico 6 Superficie total y cantidad de viviendas construidas por año



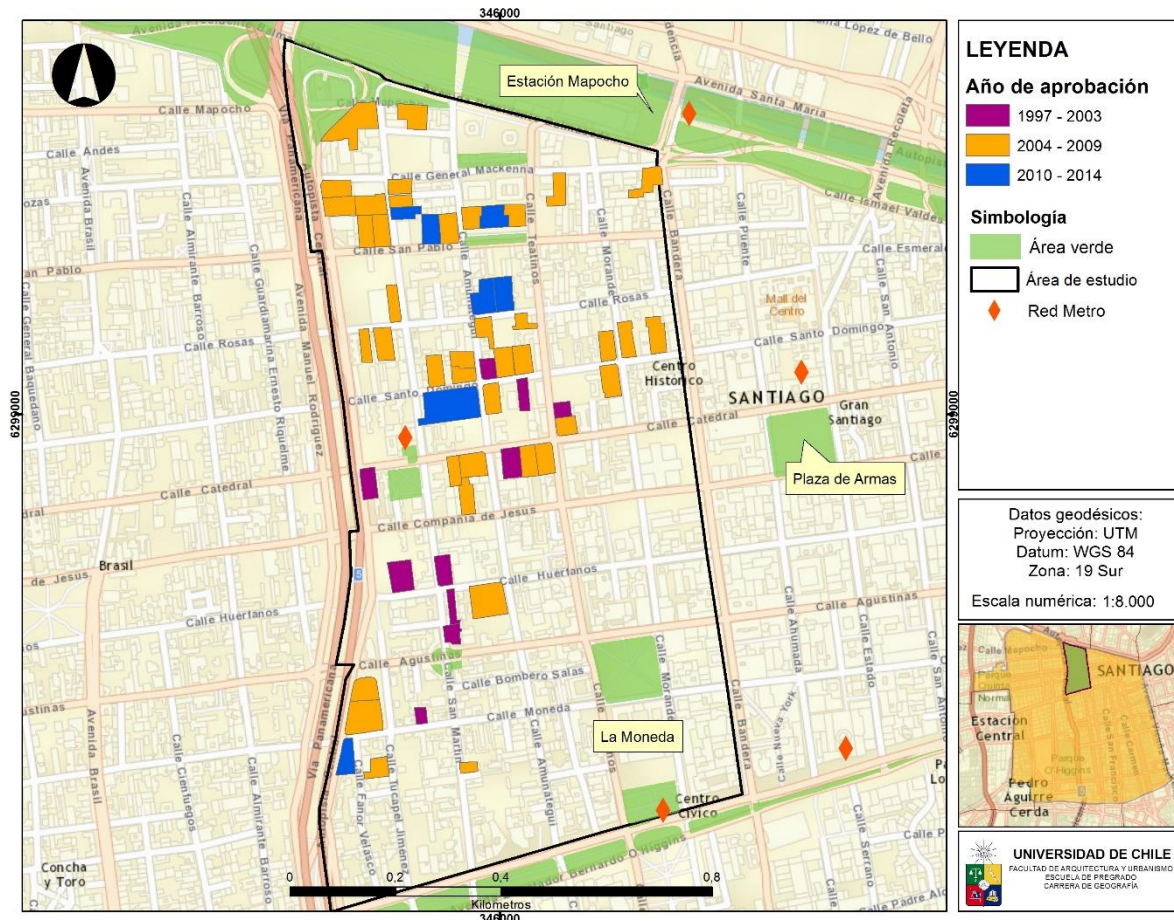
Fuente: *Elaboración propia en base a datos de la Municipalidad de Santiago (2015).*

Primer periodo de crecimiento inmobiliario (1997-2003)

De acuerdo a la disposición de los proyectos inmobiliarios en el área de estudio, el proceso de densificación urbana implicó una profunda transformación en el sector del denominado Centro Histórico, con gran énfasis en las manzanas ubicadas al poniente y adyacente a la Autopista Central, espacio urbano de relevante centralidad y avanzado nivel de deterioro cuando la estrategia de repoblamiento de Santiago comenzó funcionar. Precisamente los primeros proyectos construidos se encuentran localizados en un antiguo sector de conservación histórica dispuesto por la planificación urbana comunal antes de la actualización del PRC del 2008, al que se refería como un espacio urbano que al contar con infraestructura urbana deteriorada y numerosos sitios eriazos, hacían de él un sector altamente viable para contener la futura renovación urbana, aun cuando reconocía el patrimonio urbano histórico que ahí yacía. Es así como durante los años 1997 y 2003 los

proyectos edificados se concentran principalmente entre las calles Santo Domingo y Agustinas, próximo a la estación de Metro Santa Ana, como muestra la cartografía 11. Son 10 edificios con una altura promedio de 19 pisos, el proyecto “Edificio Plaza Centro” de la inmobiliaria Agua Buena es el más alto y alcanza 25 pisos, mientras que el edificio “Huérfanos 1490” de la inmobiliaria Bellocentro es el de menor tamaño con 14 pisos. Durante este periodo se construyeron 153.9825 m², con edificios que en promedio poseen una superficie total de 15.393 m², contemplan un total de 1.490 viviendas con proyectos que en promedio generaron 194 unidades residenciales cada uno.

Cartografía 11 Evolución del desarrollo inmobiliario por periodo



Fuente: Elaboración propia en base a datos DOM I. M de Santiago, 2016

Segundo periodo de crecimiento inmobiliario (2004-2009)

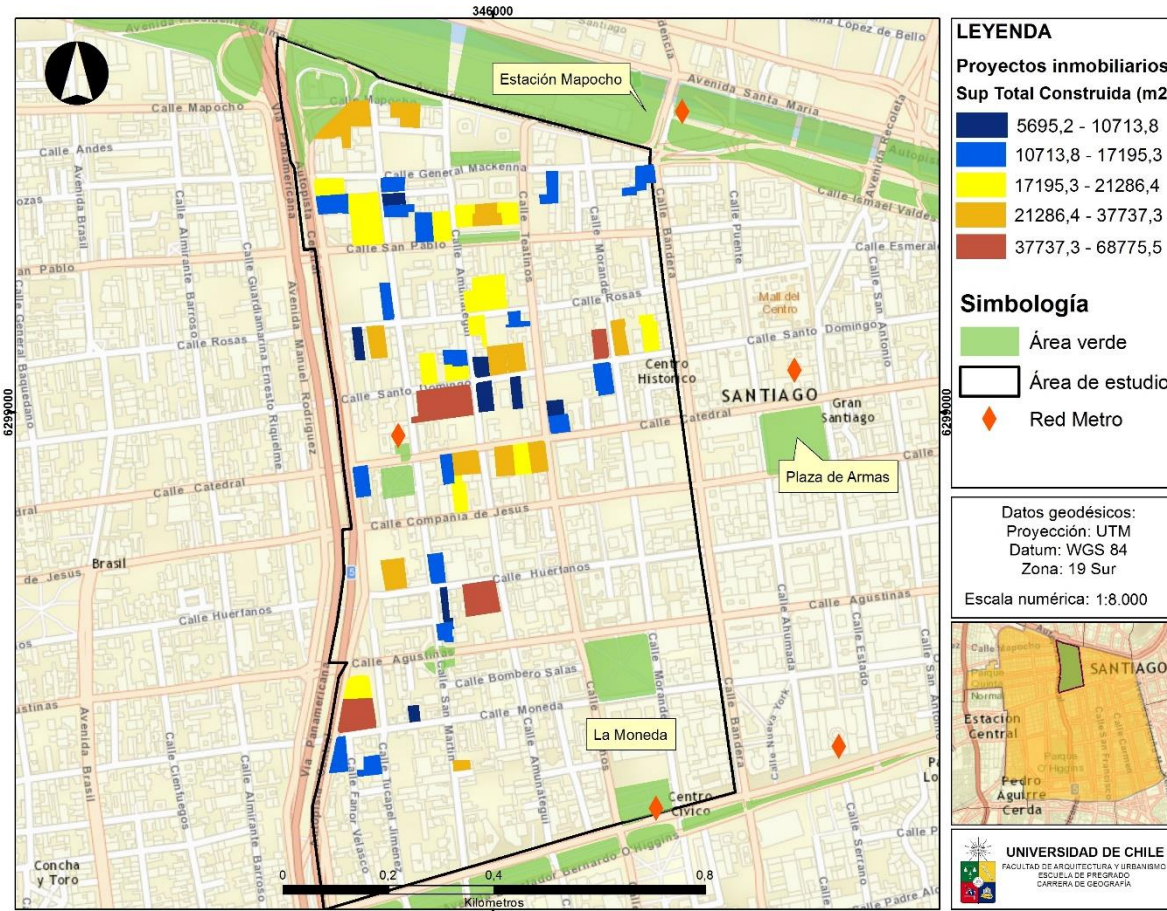
El periodo siguiente implicó una mayor proliferación de edificios dentro del antiguo sector de conservación y también su propagación fuera de ella, escogiendo predios ubicados fundamentalmente al norte de la calle Santo Domingo, en el subsector de Balmaceda, igualmente descrito como un espacio deteriorado con presencia de lotes sin edificar por el PRC del 2008 y con condiciones normativas flexibles para la construcción en altura. Al

mismo tiempo son ocupadas algunas manzanas cercanas a la Alameda pero en un número muy reducido. Durante este periodo ya es común identificar la aglomeración de proyectos en una misma manzana y a veces continuos entre sí, donde se destaca la manzana comprendida entre las calles San Martín, San Pablo, General Mackenna y la Autopista Central, que vio edificar 5 proyectos inmobiliario durante este periodo, así como también numerosas manzanas con 2 o más iniciativas inmobiliarias. Los 40 edificios construidos durante los años 2004 y 2009 poseen una altura considerablemente mayor respecto al periodo anterior, alcanzando un promedio de 26 pisos, el proyecto de mayor tamaño es el edificio “Geocentro Moneda” de 35 pisos de la inmobiliaria Geosal, y el de menor tamaño es el proyecto “Nova Urbe” de 15 pisos propiedad de la entidad Inversiones Canelillo S.A. Durante este periodo de construyeron 868.123 m², con una superficie promedio generada por cada proyecto de 21.703 m², mientras se comercializaron 12.526 viviendas y cada proyecto en promedio generó 313.

Tercer periodo de crecimiento inmobiliario (2010-2014)

Se observa el aprovechamiento de elementos urbanos que proporcionan centralidad, como la presencia de la Línea 2 del Metro entre las estaciones Cal y Canto y Los Héroes, la Línea 5 con la estación Plaza de Armas y la Línea 1 con las estaciones Los Héroes y Moneda, además de áreas verdes comunales e intercomunales comprendidas por el Parque de los Reyes y el Parque Forestal, aspecto que también sería aprovechado por los proyectos desarrollados en el tercer periodo, donde los edificios ocuparon un predio cercano a la Alameda, uno dentro del antiguo sector de conservación y el resto en el subsector de Balmaceda. Corresponde a 8 edificios que en promedio poseen una altura de 21 pisos, el proyecto de mayor magnitud es el edificio “Santo Domingo” de la inmobiliaria Danacorp, mientras que los proyectos de menor tamaño son los edificios “Alto Amunátegui” y “Rosas 1369”, ambos de 16 pisos y de la inmobiliaria Eurocorp. En este periodo se construyeron 176.578 m², donde cada proyecto en promedio generó 25.225 m², basados en la producción de 2.652 unidades residenciales con un promedio de 378 viviendas por proyecto. Las dimensiones de los proyectos inmobiliarios de acuerdo a su superficie construida pueden ser apreciadas en la cartografía 12.

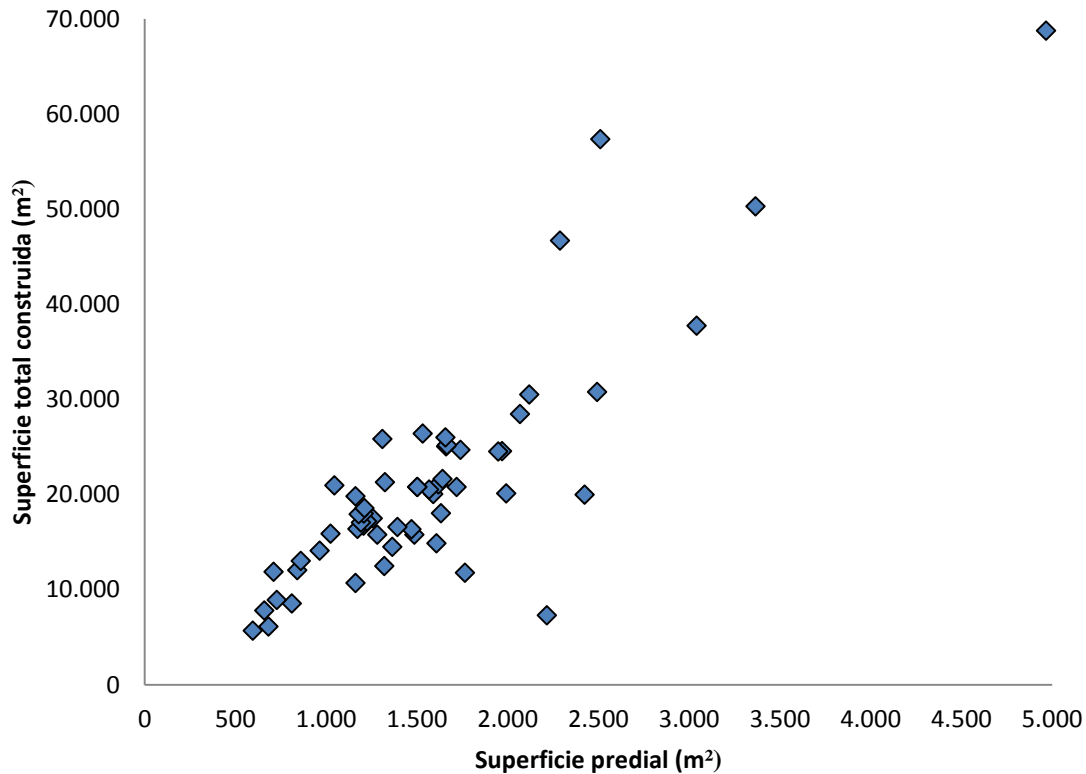
Cartografía 12 Dimensiones de los proyectos inmobiliarios de acuerdo a su superficie construida



Fuente: Elaboración propia en base a datos DOM I. M de Santiago, 2016

El proceso de densificación urbana implicó la ocupación de 89.652 m² de superficie destinada a la construcción de edificios residenciales en altura del sector denominado “Centro Histórico”. El tamaño promedio de los predios utilizados por los proyectos fue de 1.573 m², aunque la mitad de ellos ocupó una superficie menor a 1.486 m², como es posible observar en el gráfico 7, que relaciona la magnitud de la superficie construida respecto al área en donde se emplaza cada proyecto inmobiliario, en el que cada punto corresponde a un edificio. Este grupo de edificios que componen el 50% tienen en común haber construido una superficie total inferior a 18.600 m², lo que establece determinadas características a la tipología de desarrollo inmobiliario generada en el sector. Luego, el 88% de los proyectos no supera los 30.800 m² construidos sobre predios inferiores a 2.500 m². El predio utilizado de menor tamaño es de 596 m², corresponde al “Edificio Moneda” de la inmobiliaria Paz & Froimovich mientras que el tamaño predial máximo es del proyecto “Edificio Santo Domingo” de la inmobiliaria Danacorp localizándose en una superficie de 4.967 m².

Gráfico 7 Relación entre la superficie total construida y predial



Fuente: Elaboración propia en base a datos DOM I. M de Santiago, 2016

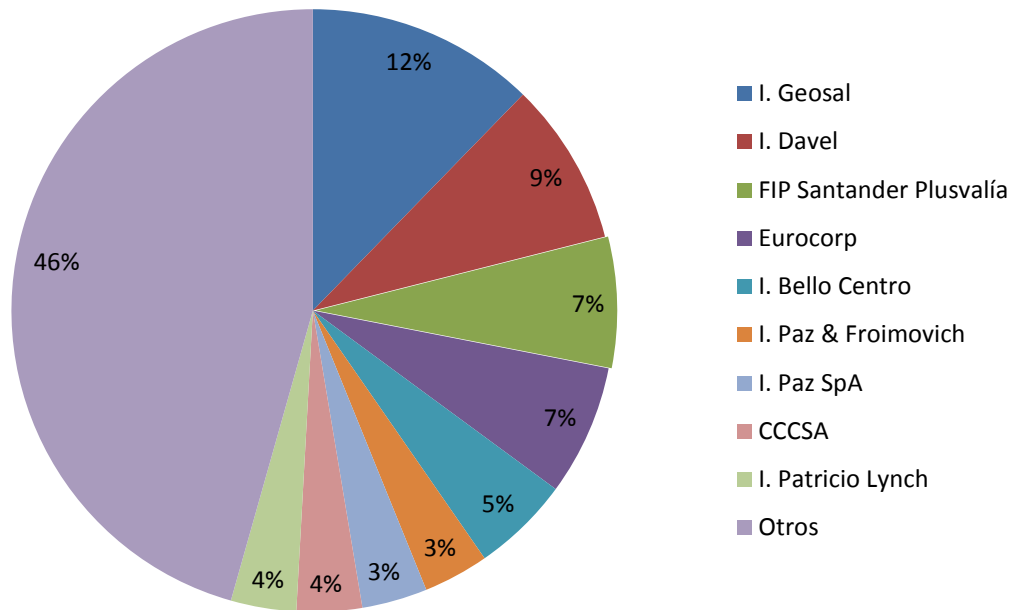
La relación entre superficie predial y el volumen de la edificación de cada proyecto inmobiliario da cuenta de las características en común que adquieren los edificios residenciales construidos en el área de estudio. El gráfico 7 ilustra la dispersión las dimensiones de los terrenos que los desarrolladores inmobiliarios buscan para localizar un proyecto, según lo establecido por el marco normativo local que fija como superficie predial mínima 500 m² y un coeficiente de constructibilidad de 0,8. Esta relación entrega a los inversionistas las posibilidades de renta que pueden percibir por operación inmobiliaria, al determinar la cantidad de superficie útil construida y por ende el número de unidades residenciales a la venta.

Participación de las empresas inmobiliarias involucradas

El desarrollo inmobiliario generado en el área de estudio, basado en 58 edificios residenciales analizados, implicó la participación de 35 entidades privadas definidas como propietarios de los proyectos al momento de ser aprobados por la Dirección de Obras del municipio, de las cuales nueve tienen dos o más proyectos a su cargo. En conjunto, estas nueve empresas desarrollaron el 54% del total de los edificios, como muestra el gráfico 8, donde cinco entidades promovieron el desarrollo del 40% del mercado inmobiliario para el

área de estudio, lo que equivale a edificar en conjunto una superficie total de 487.124 m² y comercializar 6.451 viviendas, equivalente al 37,81% del total de unidades residenciales producidas.

Gráfico 8 Participación de las empresas inmobiliarias respecto a la cantidad total de proyectos inmobiliarios desarrollados



Fuente: Elaboración propia en base a datos DOM I. M de Santiago, 2016

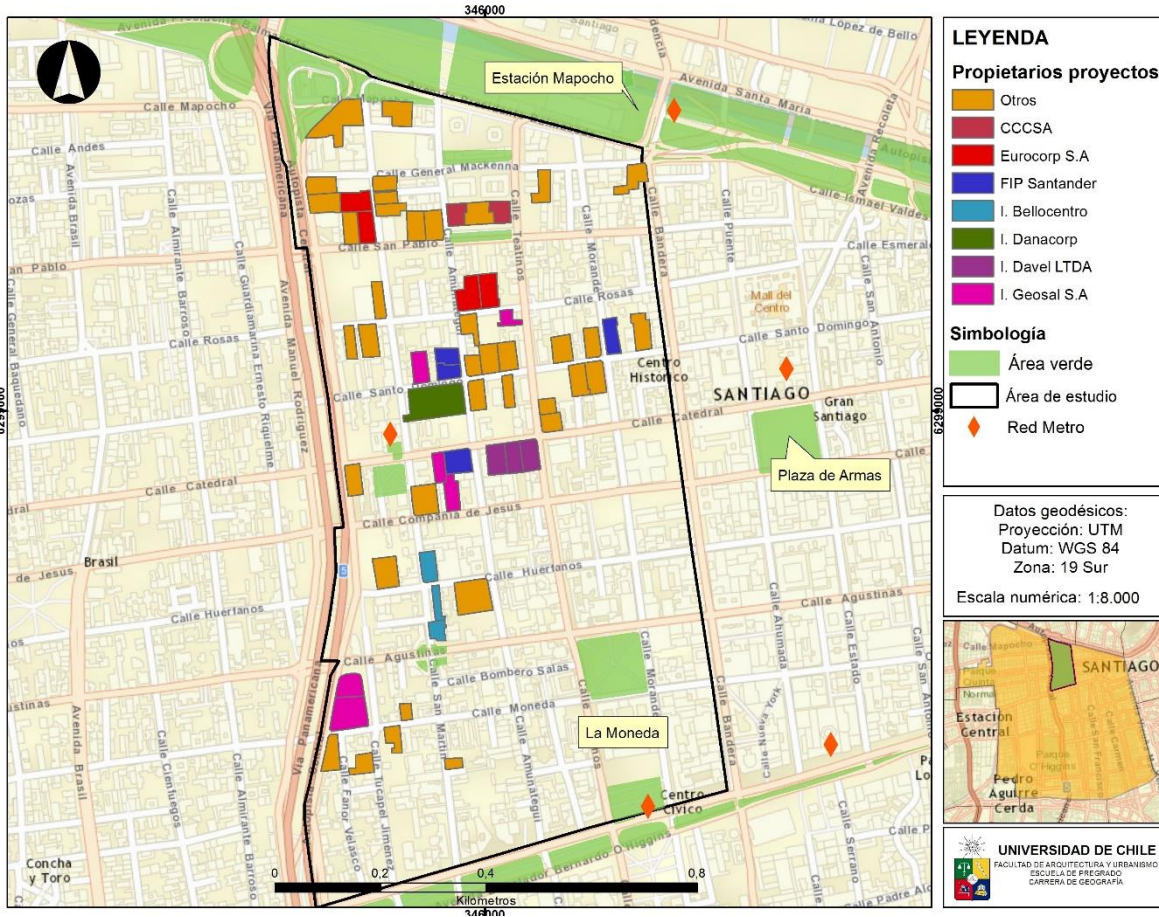
La identificación de cada proyecto residencial promovido por las empresas que componen la actividad ofertante del mercado inmobiliario en el área de estudio, ha permitido establecer ciertas estrategias de localización destinadas, en algunos casos, a colonizar una manzana con varios proyectos inmobiliarios por una misma empresa, lo que se traduce en la explotación intensiva no solo de un predio por parte de una entidad inmobiliaria, sino en la captación y explotación de parte importante de una manzana o incluso una por completo, como refleja la cartografía 13, donde los proyectos “Geocentro Moneda” y “Edificio Centro Puerto”, ubicados adyacente a la Autopista Central al sur-poniente del área de estudio, ocupan totalmente la superficie que ofrece la manzana para el levantamiento de dos edificios de una misma empresa, en este caso Geosal, filial inmobiliaria dependiente de la corporación empresarial “Salfacorp S.A.”⁹, cuyos permisos de edificación muestran fechas de aprobación

⁹ Su directorio se encuentra compuesto, entre otras personas, por Juan Enrique Alberto Etchegaray, ex ministro de Vivienda y Urbanismo en la administración de Patricio Aylwin. Además, dado el proceso de

que difieren en 11 meses; mayo del 2008 para el primero y abril del 2009 para el segundo, lo que habla de una programación estratégica en el portafolio de proyectos que la inmobiliaria pretende desarrollar en dicha manzana. Tal tendencia parece ser común, pues dos de los tres edificios localizados en la manzana ubicada entre las calles General Mackenna, San Pablo, Amunátegui y Teatinos; el “Condominio Parque Teatinos II” y “Edificio Parque Amunátegui”, fueron desarrollados por una empresa llamada “Constructores de Centros Comerciales CCCSA” y fueron aprobados en noviembre del año 2005 y 2006. Del mismo modo en otros casos la Dirección de Obras ha aprobado proyectos residenciales de una misma entidad con diferencia de días, como los casos del “Edificio Alto Amunátegui” con fecha de aprobación en el 19 de febrero del 2014 y el “Edificio Rosas 1969” aprobado tres días después, ambos de la empresa Eurocorp, localizados en la calle Rosas, entre Amunátegui y Teatinos, donde incluso la misma empresa posee otros dos proyectos, los edificios “Centro Norte” y “San Martín Urbano”, ubicados en la calle San Martín, entre San Pablo y General Mackenna, aprobados en el mismo día, de acuerdo a la información contenida en sus respectivos permisos de edificación; 13 de diciembre del 2009. De esta forma existen estrategias de localización inmobiliaria a corto plazo, como los casos ya descritos, pero también la explotación de una manzana con un horizonte temporal mayor. Tal caso puede ser representado por los proyectos de propiedad de la inmobiliaria “Davel”, la cual posee tres edificios residenciales; los edificios “Catedral 1350”, “Catedral 1330” y “Catedral 1310”, los que fueron aprobados en agosto del año 2002, marzo del año 2004 y septiembre del año 2007, respectivamente. Mientras tanto, en mayo del 2005 y enero del 2006 fueron aprobados el proyecto “Edificios Altos de Santo Domingo” que consta de dos torres de departamentos, siendo aprobada una por cada etapa, por lo tanto la actividad de la inmobiliaria “Davel” se aproxima a la ejecución de un proyecto por año entre el 2002 y el 2007.

expansión que a “Salfacorp S.A” le permitió abrirse a la Bolsa de Valores en el año 2004, en el año 2007 absorbe a la Inmobiliaria Aconcagua.

Cartografía 13 Participación y aglomeración de empresas inmobiliarias en el sector



Fuente: Elaboración propia en base a datos DOM I. M de Santiago, 2016

Aun cuando el permiso de edificación, como documento legal, establece a un propietario o razón social para cada proyecto que ingresa a la Dirección de Obras del municipio, en algunos casos esta información no ilustra la completa actividad que una empresa inmobiliaria ejerce en el área de estudio, dado que pueden existir entidades empresariales dedicadas a la comercialización de proyectos inmobiliarios construidos vendiendo la propiedad a otra empresa inmobiliaria que se encargue del proceso de venta y marketing. Tal caso puede representarse con la participación del “Fondo de Inversiones Santander Plusvalía”, iniciativa de inversión colectiva privada controlada por Santander Asset Management S.A., encargada de la administración general de los fondos de inversión del Banco Santander, cuya actividad en el mercado inmobiliario se traduce en la propiedad de cuatro proyectos; los edificios “Dolce Capital”, “Dolce Capital II”, “Cosmo Capital” y el “Edificio Grand Capital”, sin embargo, tal entidad no figura como la actual dueña y encargada de comercializar las unidades habitacionales construidas de estos edificios. La información presentada en el sitio web de cotización inmobiliaria *portalinmobiliario.com* muestra que los cuatro edificios residenciales son de propiedad del grupo inmobiliario “Max

S.A”, el cual ya cuenta con un proyecto desarrollado dentro del área de estudio, el edificio “Santa Ana” con fecha de aprobación de mayo del 2002, por lo tanto dicho grupo, que figura comercialmente como “Inmobiliaria Max” o “Gimax”, es propietaria comercialmente de cinco proyectos inmobiliarios, habiendo adquirido los edificios completos al Fondo de Inversiones Santander Plusvalía para su posterior comercialización

Se puede entender una situación similar si son examinadas las iniciativas inmobiliarias impulsadas por el *holding* “Paz Corp” en la gestión de los proyectos y su relación con el “Grupo Froimovich” a cargo de la construcción. En el área de estudio fueron identificados dos proyectos residenciales cuya entidad propietaria es “Inmobiliaria Paz & Froimovich”, los edificios “Moneda” y “Teatinos”, ambos con fecha de aprobación en el primer semestre del año 2001, vínculo comercial que promovió una importante cantidad de proyectos inmobiliarios en el centro de Santiago e implicó un programa de expansión bursátil que les permitió abrirse a la Bolsa de Valores en el año 2006¹⁰. Posteriormente, los proyectos iniciados por el *holding* solo identificarían como propietario a “Paz Corp”, como es posible apreciar en los edificios “Go” y “Step”, con fecha de aprobación en junio del 2009 y junio del 2014, entendiendo que el nombre “Inmobiliaria Paz & Froimovich” es solo una marca comercial y no filial del *holding*¹¹, por lo tanto, su iniciativa inmobiliaria abarca netamente los cuatro edificios nombrados.

El proceso de apertura a la Bolsa de Valores le permite a las empresas inmobiliarias ampliar sus posibilidades de financiamiento e inversión, lo que constituye una tendencia común entre *holdings* importantes que tengan un portafolio amplio de proyectos en desarrollo y así lograr diversificar el riesgo común en las operaciones inmobiliarias. Esta situación ha sido constatada en los *holdings* “Salfacorp S.A”, “Paz Corp” y también en “Eurocorp”¹², entidad que posee presencia en el área de estudio, como ya ha sido descrito. De esta forma en el Centro Histórico de Santiago convergen un gran número de entidades empresariales que participan en el mercado inmobiliario asociado a la estrategia de densificación urbana, desde grandes sociedades anónimas como “Salfacorp” a través de “Geosal”, que cuentan con varios proyectos desarrollados, y otras pequeñas empresas inmobiliarias con una capacidad de inversión menor que poseen, en la mayoría de los casos, solo un proyecto a su cargo.

¹⁰ Situación que generó un conflicto en la relación con Benjamín Paz Tchimino, ex controlador de “Paz Corp” y Eduardo Froimovich Libendinsky, principal dueño del “Grupo Froimovich”, que decantó en el cese de relaciones en el año 2011

¹¹ En el directorio participa Hermann Von Mühlenbrock Soto, actual presidente de la SOFOFA, cargo por el cual compitió con Andrés Navarro Haeussler, integrante del directorio de “Salfacorp S.A”.

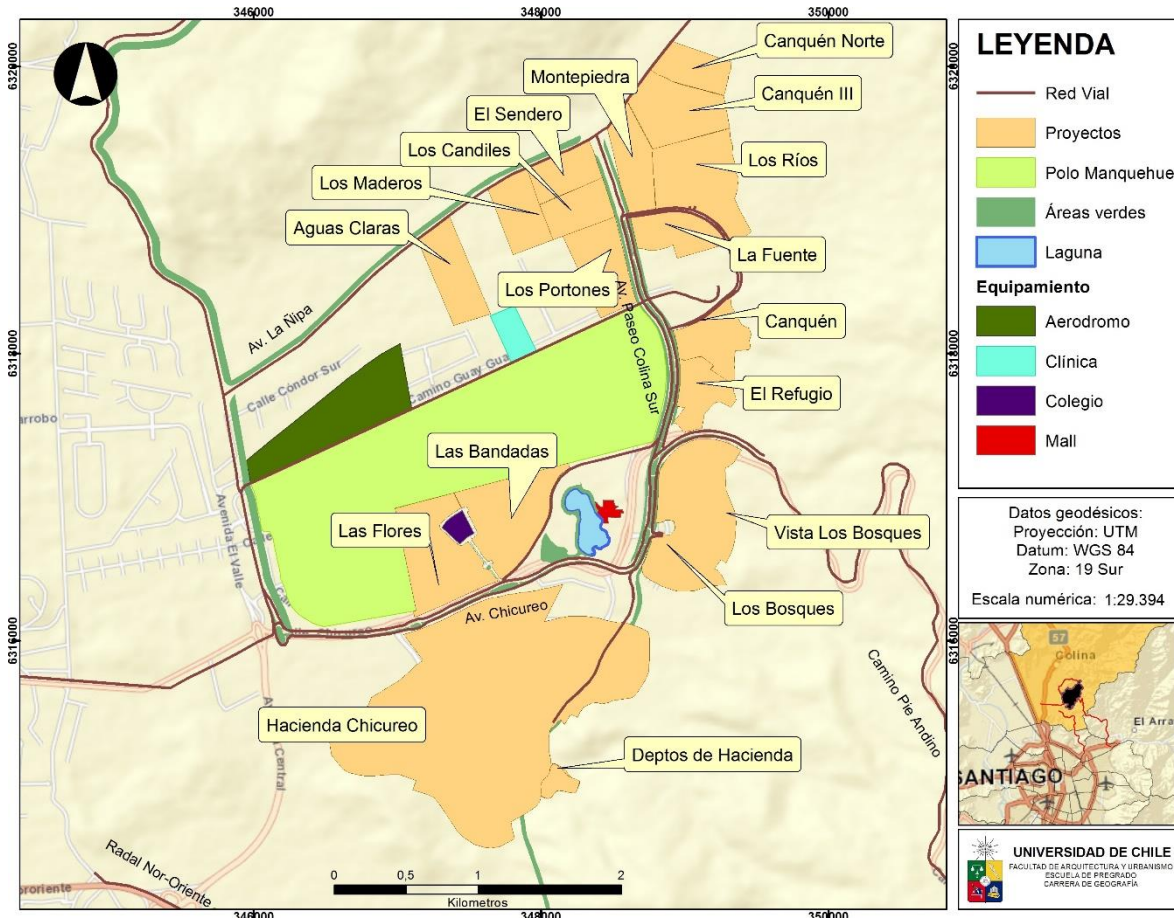
¹² El *holding* ha entrado en polémica cuando su gerente general, Alejandro Ruiz Bornscheuer, reconoció en mayo de este año que entregó fondos al ex alcalde de Santiago, Pablo Zalaquett, quien ejerció como edil entre los años 2008 al 2012, en el marco de los casos de financiamiento irregular de campañas políticas.

4.2.2- Caracterización del desarrollo inmobiliario generado en Piedra Roja en la comuna de Colina

Las dinámicas, modos y formas en las que se expresa el desarrollo urbano en Piedra Roja son completamente distintos a lo observado en Santiago. Las razones no son más que naturales, pues las transformaciones urbanas se manifiestan de acuerdo a las condiciones que ofrece el medio geográfico en donde ocurren, y son adecuadas por las posibilidades que una normativa urbana ofrece. Como se ha de recordar, la ZODUC es una estrategia de ocupación de suelo periférico impulsada por el Gobierno Regional que permite el crecimiento inmobiliario dentro de un límite urbano determinado con una densidad que no supere los 10 hab/ha y un coeficiente de constructibilidad de 0.15, acompañado de la infraestructura urbana básica para la creación de asentamientos humanos desde un medio originalmente rural. El proyecto debe poseer la infraestructura vial mínima que le permita insertarse en la red urbana provincial y metropolitana, del mismo modo albergar equipamiento y actividades productivas, todo de acuerdo al contexto geográfico en el que es implementada. Tales características se asocian a las condiciones base impuestas por el Gobierno Regional y son dependientes de la entidad interesada en impulsar la iniciativa inmobiliaria. Mientras tanto, si son aceptadas las condiciones para una mayor densificación, es obligatorio generar el desarrollo urbano en un predio cuya dimensión mínima debe ser de 300 ha, que permita alcanzar densidades que van de los 70 hab/ha a 100 hab/has y un coeficiente de constructibilidad aumentado a 1.2 para usos residenciales, además de contar con los estudios de rigor ya comentados en el objetivo anterior. Estos elementos describen de por sí una estrategia inmobiliaria al alcance de solo aquellas entidades empresariales con mayor actividad y crecimiento.

Desde el año 2002 y dentro de este marco se ha desarrollado Piedra Roja. Como mega-proyecto inmobiliario se basa en la comercialización de macrolotes en la localidad de Chicureo, en la comuna de Colina, que en conjunto abarcan una superficie de aproximadamente 1.000 ha. La entidad que impulsa esta iniciativa es el *holding* que administra la inmobiliaria Manquehue, una de las empresas inmobiliarias con mayor trayectoria a nivel nacional. Las principales características de Piedra Roja, tras 13 años de desarrollo, describen a un espacio urbano conectado al sector oriente del Sistema Urbano Metropolitano a través de la construcción de carreteras concesionadas; las avenidas Pie Andino y Radal Nororiental, han sido elementos fundamentales para garantizar las posibilidades de inversión en Piedra Roja, así como también el equipamiento necesario para ofrecer a sus habitantes un asentamiento urbano que aspira a ser autónomo, por ello cuenta con una sucursal de la Clínica Las Condes, varios colegios, una recién inaugurada comisaría de Carabineros, un centro comercial alrededor de una laguna artificial, un club náutico, un aeródromo, un club de golf, un club ecuestre y numerosas áreas verdes, como muestra la cartografía 14. Este nivel de equipamiento refleja las características exclusivas del espacio urbano generado en Piedra Roja.

Cartografía 14 Proyectos inmobiliarios ejecutados en Piedra Roja



Fuente: Elaboración propia en base a datos DOM I. M de Colina, 2016

Actualmente en Piedra Roja conviven 18 proyectos inmobiliarios con diferentes horizontes de desarrollo y tipología de productos, de los cuales 10 ya se encuentran consolidados y han terminado su etapa de venta. De todos ellos, 14 han sido encontrados en los archivos físicos de la Dirección de Obra del municipio. La revisión de los permisos de edificación para cada proyecto ha reconocido que éstos son desarrollados por etapas, es decir, conforme avanza o se completa un primer periodo de urbanización, se incorporan a la venta más sitios de un mismo proyecto, según su horizonte de crecimiento. Algunos proyectos cuentan con un permiso de edificación que contiene el avance completo de todas las etapas, mientras que otros poseen numerosos permisos de edificación dedicados a cada una, los que a su vez poseen varias modificaciones, rasgo común de la gran mayoría de los proyectos encontrados y revisados, lo que constituyó un problema al momento de determinar las características definitivas de los proyectos consolidados y las más actualizadas de los proyectos todavía en desarrollo.

Es posible diferenciar dos momentos en el desarrollo de Piedra Roja según muestra la imagen 5, el primero entre 2002-2006 puede ser entendido como la fase piloto en donde

Manquehue se hace cargo de las características urbanas básicas de Piedra Roja para asegurar que la inversión en el lugar sea rentable en el futuro desarrollando y consolidado sus primeros proyectos-barrios fundadores. Un segundo periodo de crecimiento después del año 2007 en adelante donde ya existe un dinamismo consolidado en el mercado inmobiliario al interior de Piedra Roja que asegure las posibilidades de inversión rentable, impulsado el desarrollo de varios proyectos-barrios en paralelo.

El periodo de desarrollo de los proyectos analizados muestra que ha existido una actividad inmobiliaria ininterrumpida desde el año 2002, comenzando con el fundador barrio “Las Bandadas”, planificando su periodo comercial hasta el año 2006. Es un proyecto de 255 casas impulsado por la inmobiliaria Manquehue ubicado en un predio de aproximadamente 28 ha en el centro de Piedra Roja, adyacente la laguna artificial. El año 2005 ya comenzaba la actividad del proyecto gemelo el barrio “Las Flores”, ubicado junto al anterior y con características muy similares que se extendió por un periodo de 5 años. Dentro de este periodo serían aprobados y desarrollados otros 6 proyectos; los barrios “Los Portones”, “La Fuente”, “Los Candiles”, “El Refugio”, “Canquén” y “El Sendero”, estos tres últimos a cargo de otras empresas inmobiliarias motivadas por la inversión en el sector, manifestando el importante dinamismo inmobiliario que fue adquiriendo Piedra Roja a medida que se materializaban las principales obras de infraestructura básica, vial e equipamiento para asegurar la rentabilidad de la urbanización. Después del año 2012 se inician los proyectos que mantienen su proceso de venta, los barrios “Montepiedra”, “Los Maderos” y “Canquén Norte” con un horizonte de crecimiento que contempla actividad hasta el año 2016, al igual que el pequeño barrio “Vista Los Bosques” iniciado en el 2014, mientras que el periodo de crecimiento de los barrios “Departamentos de Hacienda” y “Aguas Claras” inicia el 2013 verán finalizar sus actividades en el año 2019, quedando todavía importantes paños a la espera de albergar nuevos proyectos inmobiliarios para completar el horizonte de desarrollo de Piedra Roja como mega-proyecto, contemplado originalmente hasta el 2022.

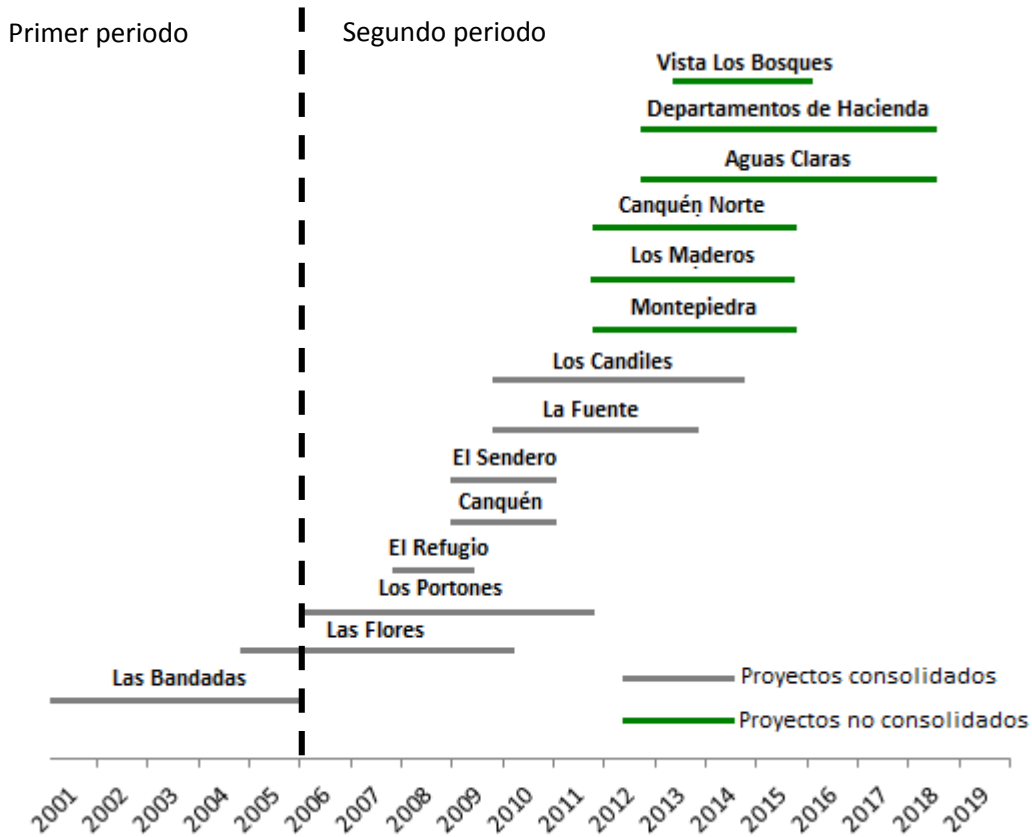
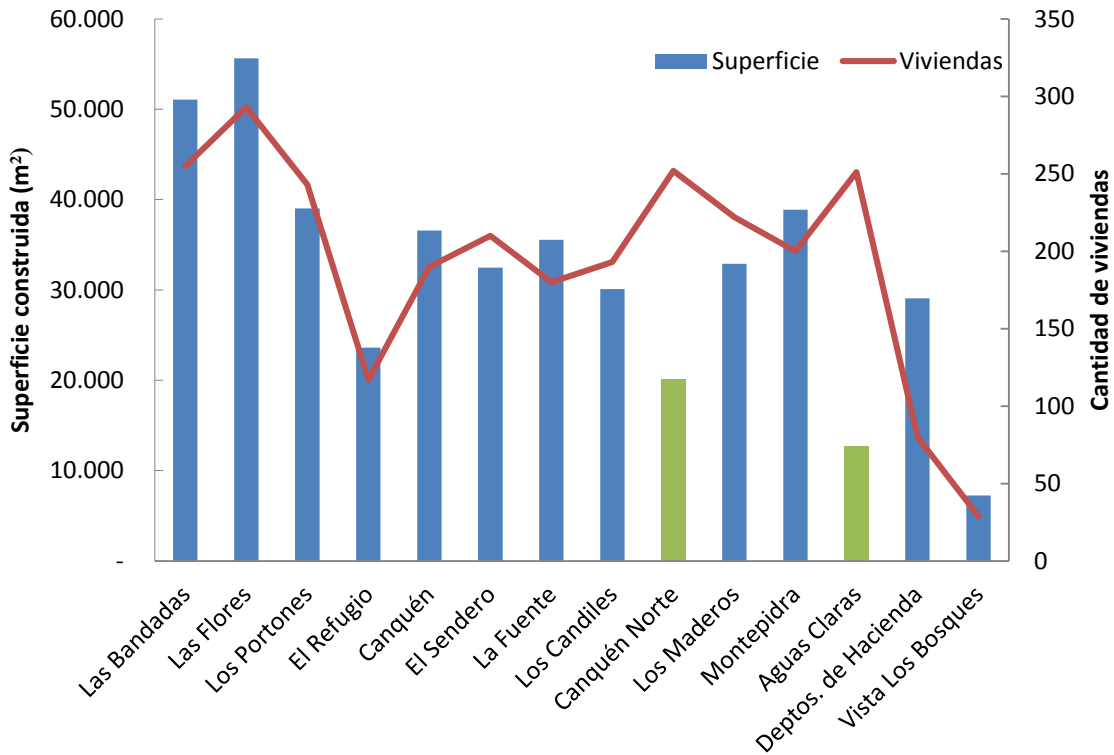


Imagen 5 Periodos de desarrollo de los proyectos identificados. Fuente: Elaboración propia en base a información de proyectos permisados en DOM de Colina, 2016

En conjunto, los proyectos estudiados han edificado una superficie de 444.888 m² considerando solo la asociada a vivienda, las que suman hasta la fecha 2.383, en tanto existen dos proyectos en desarrollo cuyas características encontradas no alcanzan a describir sus dimensiones completas, los barrios “Aguas Claras” y “Canquén Norte”, que cuando terminen su actividad económica aportarán juntos otras 332 viviendas sumando un total de 2.715 unidades residenciales entre los 14 barrios analizados. El gráfico 9 es ilustrativo. A excepción de los proyectos recién mencionados que no cuentan con información acabada, la superficie construida promedio por proyecto es de 31.093,99 m² con una producción promedio de 193 viviendas por barrio en sitios con una dimensión promedio de 742,25 m². El proyecto con mayores dimensiones corresponde al barrio “Las Flores” con una superficie edificada de 55.648,52 m² y 293 viviendas en sitios cercanos a los 701 m², mientras que el proyecto de menor tamaño es el barrio “Vista Los Bosques” con 7.260,31 m² y 29 viviendas. Este proyecto en específico corresponde a un microloteo realizado dentro del proyecto “Los Bosques”, no analizado –no encontrado en DOM-, pero que dados sus atributos paisajísticos, al estar sobre una meseta que brinda plena vista hacia el sector de la laguna, la entidad desarrolladora que en este caso es la inmobiliaria Manquehue, aprovechó para impulsar un proyecto con características exclusivas y ofrecer sitios considerablemente más amplios

respecto a los ofrecidos en los otros barrios que en promedio tienen una superficie de 934,73 m².

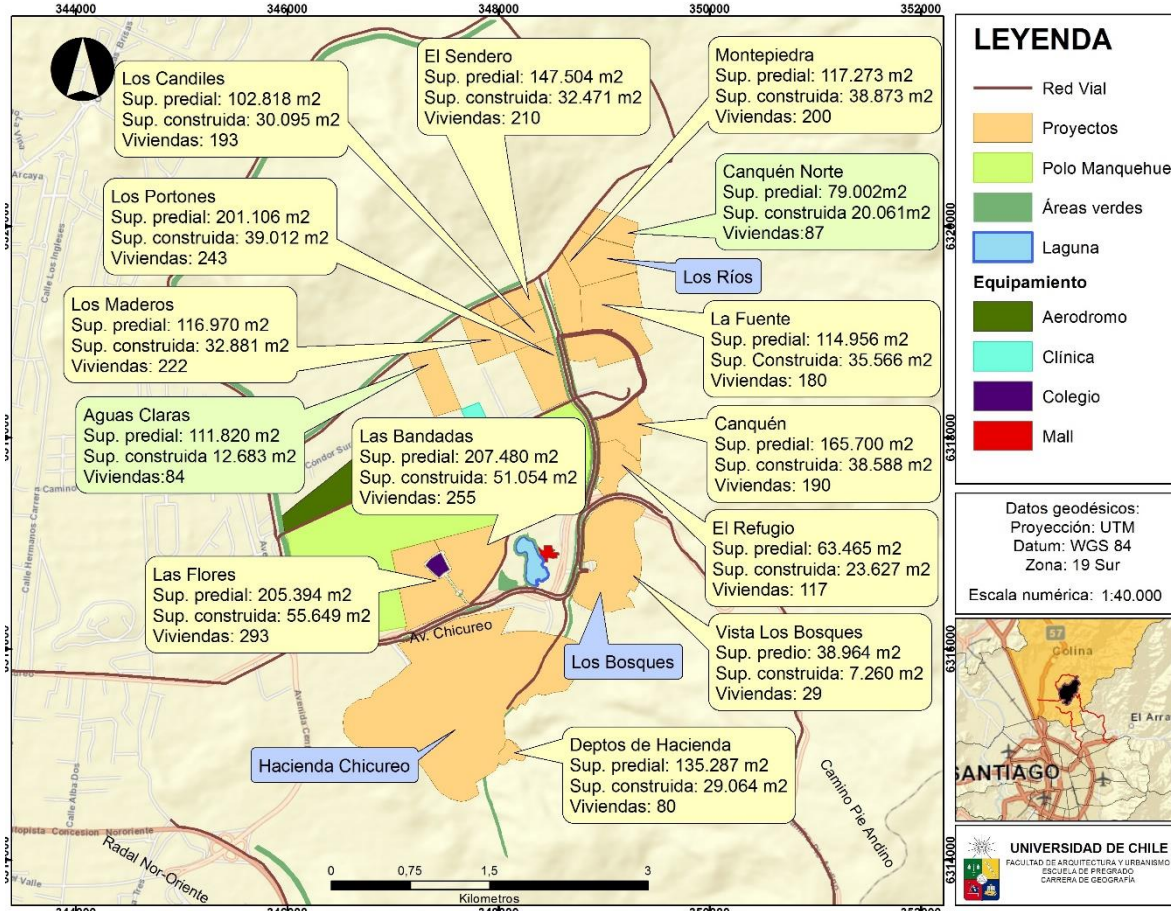
Gráfico 9 Superficie construida y cantidad de viviendas por proyecto. En verde los proyectos con información de superficie todavía no disponible



Fuente: Elaboración propia en base a datos DOM I. M de Colina, 2016

Para generar el desarrollo inmobiliario dentro de Piedra Roja, los 14 proyectos descritos en conjunto han ocupado un total de 1.703.100 m² solo para uso residencial (cerca de 170 ha), lo que equivale aproximadamente al 16% de la superficie neta contemplada en Piedra Roja para albergar inversión urbana (supuesta en 1.060 ha), considerando que existen también diferentes usos de suelo que ocupan importantes extensiones de terreno, como calles, venidas, áreas verdes, el aeródromo local, canchas de golf, y otros, además de algunos proyectos de importantes dimensiones que no lograron ser analizados, como los barrios “Hacienda Chicureo” y “Los Bosques”, todo esto debe ser tomado en cuanto cuando se estima la ocupación del suelo dentro de Piedra Roja. Aun pensando en este aspecto, el megaproyecto Piedra Roja todavía cuenta con numerosos macrolotes que seguramente verán construir futuros barrios acorde a su horizonte de desarrollo, como muestra la cartografía 15.

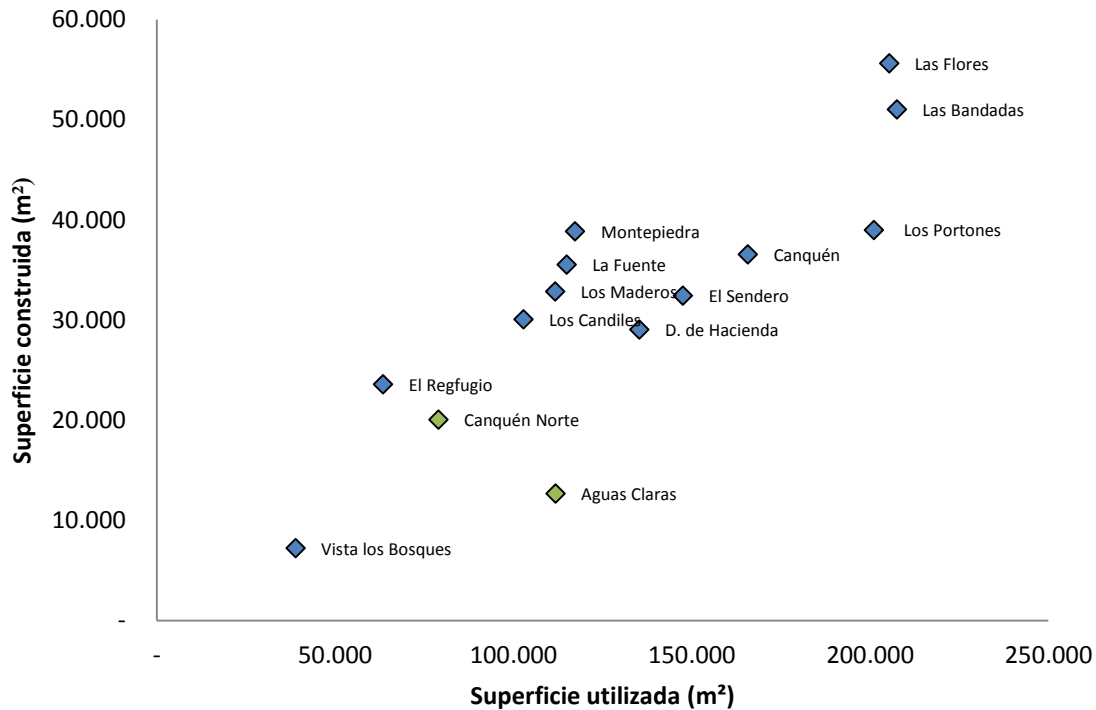
Cartografía 15 Características de los proyectos inmobiliarios analizados en Piedra Roja. En verde aquellos con información incompleta



Fuente: Elaboración propia en base a datos DOM I. M de Colina, 2016

El tamaño promedio de los predios utilizados para la creación de un barrio es de 128.751m², aunque la mitad tiene una superficie inferior a 117.000 m², ellos tienen como característica común haber construido una superficie total útil inferior a 35.600 m² como muestra el gráfico 10. En cierta medida, la relación entre superficie construida y tamaño del predio, refleja que el grueso de los barrios construyó una superficie que oscila aproximadamente entre los 30.000 m² y 40.000 m² en predios que van de los 102.800 m² a los 201.000 m², lo que permite definir alguna tipología común en cuanto a las dimensiones de los proyectos si se contemplan el promedio de vivienda producidas que es de 193. A esta definición escapan los barrios fundadores de “Las Flores” y Las Bandadas”, el micro-barrio “Vista Los Bosques” y el barrio “El Refugio”.

Gráfico 10 Relación entre la superficie construida y la superficie predial utilizada. En verde los proyectos con información incompleta



Fuente: Elaboración propia en base a datos DOM I. M de Colina, 2016

Entendidos los rasgos de las ZODUC y las posibilidades que ofrece para aumentar las características de edificación, es preciso describir cómo los proyectos inmobiliarios analizados se adecuan a las consideraciones impuestas en el PRMS de 1997. Ninguno de los proyectos descritos alcanza una densidad de 75 hab/ha, que es establecida como mínima si las entidades inmobiliarias se acogen al aumento condicionado. El barrio que más se aproxima es “La Fuente” que de acuerdo a su Permiso de Edificación alcanza una densidad promedio de 62,63 hab/ha, mientras que el barrio de menor densidad es “Los Maderos” el cual posee una densidad de 15,15 hab/ha, asimismo el común de los proyectos transita por una densidad promedio cercana a los 41,5 hab/ha. En este mismo sentido, los Permisos de Edificación revisados muestran que el coeficiente de constructibilidad para uso residencial fue en promedio de 0,24, con un máximo de 0,4 en el barrio “Aguas Claras” y un mínimo de 0,15 en los barrios “Montepiedra” y “Departamentos de Hacienda”, características lejanas al coeficiente de constructibilidad máximo ofrecido por la normativa que es de 1,2. Tales elementos reflejan que la planificación de los proyectos inmobiliarios escapa de las condiciones base propuestas por el PRMS en cuanto a densidad, pero tampoco se apegan los mínimos propuestos. Sobre este punto resulta confuso determinar la relación entre la normativa urbana propuesta y las características reales de los productos inmobiliarios generados por ella.

Participación de las empresas inmobiliarias involucradas en Piedra Roja

El origen de la inmobiliaria Manquehue se remonta a la historia empresarial de la familia Rabat, antiguos terratenientes de un fundo de 500 has ubicado en la falda del Cerro Manquehue en la comuna de Vitacura, el que usaron para desarrollar su proyecto inmobiliario “Santa María de Manquehue” desde la década de 1980, posteriormente durante la década de 1990 expanden su magnitud de inversión y comienzan a construir en Lo Barnechea y Las Condes, en 1993 adquieren un antiguo fundo de 3.000 ha en la localidad de Chicureo al sur de la comuna de Colina¹³. En este sector se localiza Piedra Roja y estuvo básicamente aislado de la planificación urbana hasta 1997, cuando se aprueba el Plan Chacabuco, se establece la normativa que regula la construcción de las ZODUC. Su uso de suelo es transformado de rural a urbano y al año 2002 ya se habían efectuado los primeros trabajos de urbanización y venta de los primeros proyectos residenciales.

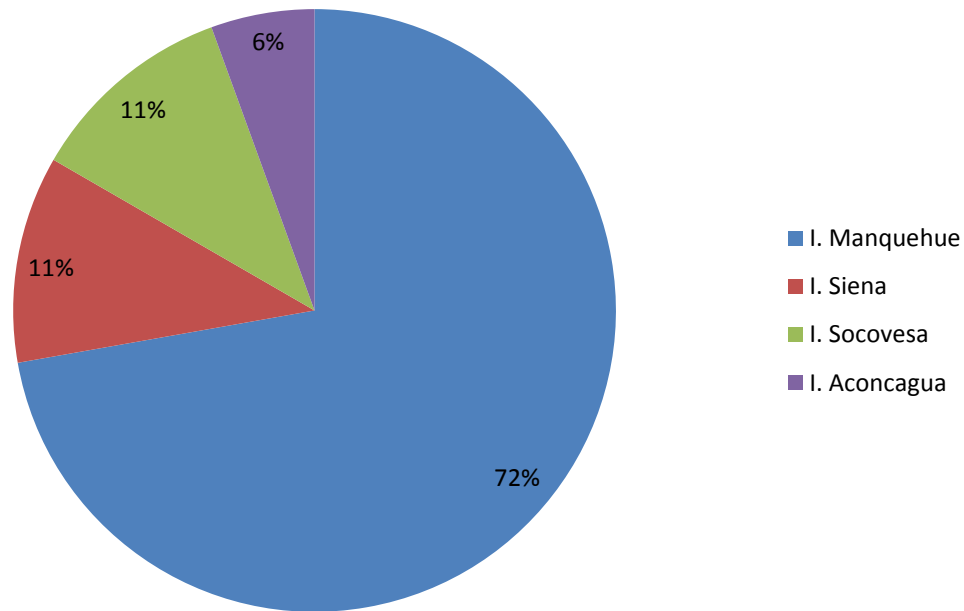
La estrategia de negocios que ahí se implementó se basa en la comercialización de macro-lotes de algunas decenas de hectáreas que albergarían los proyectos inmobiliarios, aunque también se contempló la venta de sitios, como en el llamado “Polo de Manquehue” ubicado en el centro de Piedra Roja que fue desarrollado fragmentadamente mediante el loteo de parcelas de agrado durante la década de 1990 y donde los dueños particulares se harían cargo de la construcción y acceso a servicios básicos, mismo modelo parcialmente aplicado en el barrio “Hacienda de Chicureo”. Al principio y sobre todo con los barrios fundadores, como “Las Bandadas”, Manquehue asumía la mayor parte de la inversión, que implica todos los elementos necesarios para generar un ambiente habitable a las residencias que ahí se construían, hasta que este primer barrio planificado completó su periodo comercial en el año 2006 y en el año siguiente la estrategia de negocios ya incluía a otras empresas inmobiliarias externas que se harían cargo de sus propios proyectos.

El siguiente periodo de desarrollo inmobiliario en Piedra Roja, después de probar el éxito comercial de su proyecto fundador, comenzó a generar altas expectativas sobre su real rentabilidad y Manquehue inició una segunda fase de su estrategia inmobiliaria que buscaba abrir el desarrollo de Piedra Roja a otras empresas con una alta capacidad de inversión y que logran edificar productos inmobiliarios según los principales lineamientos de Manquehue, es decir, generar proyectos inmobiliarios exclusivos para los segmentos sociales más altos, es así como en el año 2007 se inicia la primera etapa del proyecto “El Refugio” a cargo de la empresa inmobiliaria Aconcagua, coincidiendo con el periodo en el cual esta empresa comenzó a ser parte de las filiales del *holding* Salfacorp S.A, que con su filial Geosal tuvo una importante participación en el mercado inmobiliario del Centro Histórico de Santiago. Dos años más tarde entrarían a invertir en Piedra Roja con proyectos propios las empresas inmobiliarias Siena, con su proyecto “Canquén”, que tras su finalización comercial le

¹³ Esta información se menciona en reseña histórica de la empresa Manquehue en cada una de sus Revisiones Anuales publicados en la Superintendencia de Valores y Seguros.

permitió abrir su proyecto sucesor llamado “Canquén Norte” en el año 2011, y la inmobiliaria Socovesa con los barrios “El Sendero” iniciado en el año 2009 y “Jardines de Chicureo” – proyecto no analizado-. Actualmente, de acuerdo a la información que entrega el sitio *web* de Piedra Roja, existen 18 proyectos inmobiliarios distintos (contemplando el Polo de Manquehue) de los cuales 14 son de iniciativa mayoritaria liderada por Manquehue, como muestra el gráfico 11, sin embargo, en cada uno de estos proyectos existen otras entidades privadas, no necesariamente empresas inmobiliarias, que participan con un porcentaje de inversión en el financiamiento del proyecto, según las posibilidades que permiten las operaciones financieras de Manquehue en la Bolsa de Valores.

Gráfico 11 Participación de las empresas inmobiliarias respecto a la cantidad total de proyectos inmobiliarios desarrollados

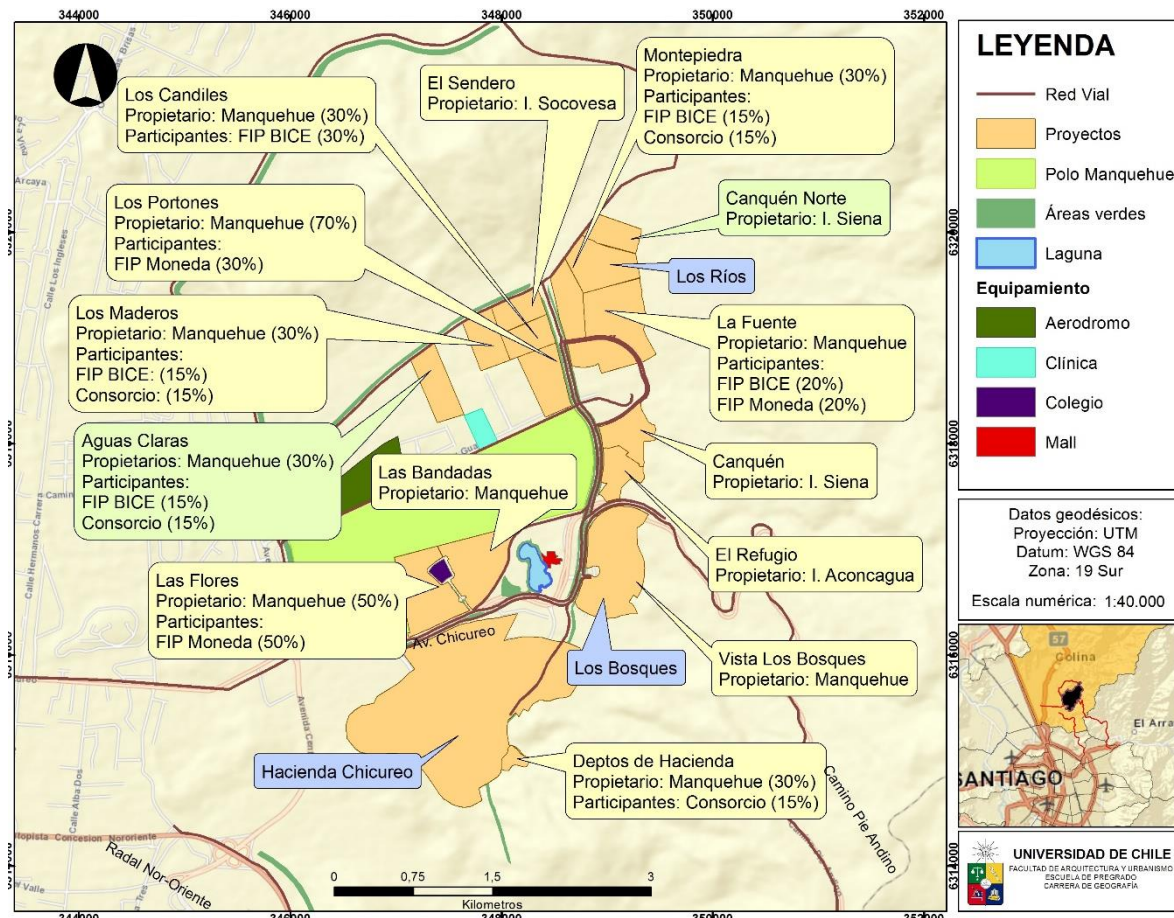


Fuente: Elaboración propia en base a datos DOM I. M de Santiago (2015).

Lo anterior significa que la inversión inmobiliaria constituye un negocio en conjunto con otras entidades interesadas en participar de la operación, este modo de subvención es denominado “método de la participación” y su visualización permite ilustrar el modo por el cual Manquehue concreta sus operaciones inmobiliarias mediante el financiamiento compartido del desarrollo de sus proyectos. Es así como en el proyecto “Las Flores”, sucesor del barrio fundador “Las Bandadas”, Manquehue comparte equitativamente el financiamiento del barrio con el fondo de inversión “Moneda” (perteneciente al grupo Matte), entidad que también tiene participación en los proyectos “Los Portones” y “Los Maderos” ambos con un 30%, y en “La Fuente” con un 20%, en este barrio también participa el fondo

de inversión “BICE” (ligado al empresario Eduardo Fernández León) con el mismo porcentaje de participación, entidad que a la vez se involucra en los barrios “Los Candiles”, con un 30%, “Montepiedra”, “Los Maderos” y “Aguas Claras”, en todos involucrado con el 15% del financiamiento, mismo porcentaje con el que participa el grupo financiero “Consortio” (ligado al empresario Juan Hurtado Vicuña) en aquellos tres proyectos. Tal información puede ser visualizada en la cartografía 15, que muestra la composición de entidades privadas que funcionan en Piedra Roja a escala de proyecto.

Cartografía 16 Participación de empresas inmobiliarias y entidades financieras involucradas en el desarrollo de Piedra Roja



Fuente: Elaboración propia en base a datos DOM I. M de Colina (2015).

Síntesis de resultados sobre la caracterización urbana y desarrolladores inmobiliarios

A través de la caracterización del desarrollo inmobiliario en ambos casos de estudio y la identificación de las entidades privadas involucradas, los resultados pueden ser sintetizados de la siguiente forma (ver tala 13):

- a) El caso de Santiago se basa en el desarrollo inmobiliario de altos edificios de departamentos en serie cuyas alturas aumentan con el tiempo, mientras la superficie de las viviendas disminuye. Se catastraron 60 proyectos pero lograron ser analizados 58 de ellos. Se identifican tres periodos de crecimiento con énfasis en el segundo (2004-2009) donde se aprobaron 40 edificios. Se evidencia la participación de 35 entidades privadas, donde nueve empresas desarrollaron el 54% del total de los proyectos. Se identifica la participación de empresas importantes quienes acaparan una gran cantidad de proyectos y manzanas completas, mientras que existen muchas empresas pequeñas con solo una operación inmobiliaria, así como también bancos y entidades financieras como fondos de inversión privados.
- b) El caso de Piedra Roja en Colina consta del crecimiento un mega-proyecto inmobiliario basado en el desarrollo de macrolotes que conforman los distintos barrios que corresponden a los proyectos comercializados. Hasta el 2015 existen 18 proyectos-barrios diferentes pero se encontró la información requerida para analizar 14 de ellos. Se identificaron dos periodos de crecimiento, el primero (2002-2006) con participación exclusiva de Manquehue en la promoción de los proyectos pilotos, mientras que el segundo (2007 en adelante) se basa en la apertura del mercado a otras empresas que puedan crear barrios propios. Se identifican tres importantes inmobiliarias con presencia en Piedra Roja, mientras que la actividad financiera de Manquehue en la Bolsa de Valores le permite emplear el “método de la participación” y compartir el financiamiento de los proyectos con otras entidades financieras.

Tabla 13 Síntesis de la caracterización del desarrollo inmobiliario e identificación de actores claves

Santiago – Centro Histórico		Colina – Piedra Roja	
Cantidad de proyectos	60 (58 descritos)	Cantidad de proyectos	18 (14 descritos)
Sup. total construida	1.230.347 m ²	Sup. total construida	444.888 m ²
Viviendas producidas	17.060	Viviendas producidas	2.383
Fases de crecimiento		Fases de crecimiento	
1997-2003	Proyectos ubicados principalmente en Santo Domingo y Agustinas, un antiguo sector de conservación histórica deteriorado.	2002-2006	Manquehue desarrolla por sí solo los primeros dos proyectos inmobiliarios
2004-2009	Proyectos ubicados principalmente en el subsector de Balmaceda. Se identifica aglomeración de proyectos en una misma manzana.	2007 -	Se incorporan otras inmobiliarias para desarrollar proyectos completos.
2010-2014	Proyectos dispersos a lo largo del área de estudio.		
Empresas participantes		Empresas participantes	
Participación de 35 entidades privadas distintas, donde nueve empresas desarrollaron el 54% del total de los edificios. Algunas empresas (CCCSA y Geosal) ocupan manzanas completas.		Además de Manquehue las empresas Aconcagua, Siena y Socovesa han desarrollado proyectos propios. Manquehue al tener actividad en la bolsa de valores permite la contribución de diferentes entidades financieras y así compartir un porcentaje de la inversión, lo que se denomina “método de la participación”. Resaltan los fondos de inversión BICE, Consorcio, Moneda.	

Fuente: Elaboración propia, 2016.

4.3- LA INTERACCIÓN ENTRE LOS ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS INVOLUCRADOS Y SU INTERPRETACIÓN RESPECTO A LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO URBANO APLICADAS

Hasta el momento se ha descrito en qué ha consistido el manejo al marco regulatorio que dirige el desarrollo inmobiliario y en qué medida ha generado transformaciones en el entorno construido y por construir, al mismo tiempo se han identificado a los actores privados relevantes en el mercado inmobiliario. A partir de un análisis cualitativo realizado a actores públicos y privados claves, se ha determinado la interacción entre ambos sectores cristalizada en cooperaciones público-privada con el propósito de echar luz sobre su naturaleza y características. Asimismo se busca interpretar cuáles son los argumentos que justifican la aplicación de cada estrategia estudiada.

4.3.1- Relaciones público-privadas en el proceso de renovación urbana de Santiago

Se ha discutido bastante alrededor de los diferentes aspectos que envuelven a la renovación urbana que afectó a la comuna de Santiago desde la década de 1990 hasta la actualidad, donde ha existido una importante cantidad de literatura académica que la ha estudiado desde distintas perspectivas, abarcando, por ejemplo, la tipología de la producción inmobiliaria en sectores determinados que transformó la escala urbana comunal de un modo conflictivo con el tejido urbano preexistente, las transformaciones socio-territoriales que conllevó a nutrir el debate sobre procesos de gentrificación, incluso últimamente se ha discutido la renovación urbana desde la perspectiva del empresarismo urbano, entendiendo a la creación y gestión de la CORDESAN como una expresión formal de cooperación público-privada, con el fin de facilitar la operación empresarial y la masiva proliferación de edificios de departamentos que adornan el actual escenario urbano de la comuna. Esta producción inmobiliaria se generó a partir de la apertura de un mercado inmobiliario estable en el tiempo conforme a esta organización público-privada, por lo tanto, el análisis cualitativo del contenido de entrevistas realizadas a actores claves sirve con el fin de interpretar cómo se explica la implementación de esta estrategia de desarrollo urbano mediante la gestión de la CORDESAN, y así determinar en qué momento y por qué se origina la necesidad de conformar esta relación estratégica, cuáles fueron sus etapas y mecanismos específicos con los que trabajó, qué desafíos implicó, qué actores estuvieron involucrados en la toma de decisiones y cómo debieron haberse relacionado específicamente.

Deterioro urbano y creación de la CORDESAN: privatización de la gestión urbana

El arreglo institucional necesario para impulsar la renovación urbana de Santiago orbita en torno a la gestión de la CORDESAN. Corresponde a un arreglo institucional en la medida en que se crean nuevas facultades legales por las cuales el sector privado puede cooperar con el gobierno local, donde lo destacable es notar que la responsabilidad sobre el patrimonio urbano histórico a través de la Ley de Monumentos Nacionales establecida por el Ministerio de Educación, así como las condiciones del medio ambiente urbano que ese caso

correspondía supervisar a la CONAMA, es supeditada por una agenda pro-crecimiento y renovación del entorno construido. La atención se concentra en la posibilidad que ofrece la CORDESAN para acercarse a la toma de decisiones al sector privado respecto al diseño y aplicación del proceso de renovación urbana, quienes integran el directorio del organismo, ya sea como representantes de gremios empresariales como la Cámara Chilena de la Construcción o desarrolladores inmobiliarios particulares. En las entrevistas realizadas tanto el ex director de la CORDESAN y responsable del Programa de Repoblamiento y el arquitecto de la Municipalidad de Santiago, mencionaron que la participación ciudadana fue integrada de un modo consultivo en la primera etapa de diseño del Plan de Repoblamiento, pero fue solo hasta que el mercado se posicionó tomó dinamismo propio. En tanto se requirió de una cooperación estratégica entre el municipio de Santiago con el MINVU para la aplicación del SRU.

El proceso de renovación urbana de Santiago no puede ser comprendido si no se cotejan las condiciones del contexto urbano que la originaron, y para ello hay que remontarse al momento post-terremoto de 1985 que afectó al centro del país, el que evidenció un deterioro en el entorno construido que se venía arrastrando desde hace décadas, aproximadamente desde 1940 cuando progresivamente la población de la comuna de Santiago, que se caracterizaba por habitar un espacio urbano central en condiciones sociales y medioambientales alteradas por la importante presencia de actividad industrial, comienza a desplazarse hacia la periferia, en la búsqueda de un ambiente urbano con mejores condiciones, constituyendo una tendencia que se evidenció, pensando en el desplazamiento del centro a la periferia y considerando la subdivisión comunal dentro de Santiago en la década de 1980, hasta 1992, cuando el censo determina una población cercana a los 230.000 habitantes para el actual territorio comunal.

El terremoto de 1985 había revelado las graves condiciones urbanas de la comuna, requiriendo la intervención por parte del gobierno local sobre una proporción importante del parque habitacional¹⁴, así como mejorar espacios públicos y sanear sitios eriazos o ruinosos, abundantes por aquel entonces, para generar más viviendas y recobrar el carácter residencial de la comuna. Frente a ello, el arquitecto de la Municipalidad de Santiago, quien se ha desempeñado en el Departamento de Urbanismo y en la Dirección de Obras desde 1988, sostiene que el espacio urbano del centro de Santiago había perdido paulatinamente su vocación residencial al derivar en un entorno para usos de oficina, bodegaje, almacenamiento, distribuidoras, etc., por lo tanto, en sus palabras “*tras el terremoto de 1985 se vislumbra que la posibilidad real de que la comuna fuera un espacio atractivo para la vivienda era imposible*”, esto dado que no habían condiciones para atraer inversión que

¹⁴ De acuerdo a la entrevista realizada al ex Director de la CORDESAN y responsable del Programa de Repoblamiento, tras el terremoto de 1985 se realizó un catastro basado en un estudio elaborado por la Universidad Católica donde se determinó que dos tercios de las viviendas sufrieron daños, donde un tercio de ellas debían ser demolidas.

generara actividad en la construcción, lo que motivó a la creación de la CORDESAN, explicando que su creación es precisamente por la incapacidad legal del gobierno local para establecer una relación económica de cooperación directa con el sector privado, y en ese mismo sentido la CORDESAN es una entidad privada sin fines de lucro, aunque ligada orgánica y funcionalmente al municipio.

Dentro del gobierno local surge la necesidad de crear nuevas instituciones y organizar la gestión pública orientada a la apertura de un mercado inmobiliario, lo que implica que en términos prácticos la creación de la CORDESAN, organismo pionero en la gestión urbana de Chile, funcione como un nexo entre el gobierno local que tenía el interés de renovar el entorno construido, con el sector privado, quien debería ejecutarlo, y en ese mismo sentido su directorio es mixto, comprometiendo la visión e intereses sobre el desarrollo urbano de Santiago tanto al alcalde de turno y funcionarios directores de departamentos municipales, así como también representantes del mundo inmobiliario, como actores de empresas con alta capacidad de inversión y gremios empresariales como la Cámara Chilena de la Construcción. También se reconoce que dentro de la gestión de la CORDESAN las agrupaciones vecinales tuvieron relativa importancia en la formulación de directrices en pos de la renovación urbana, pero solo fue al comienzo y el carácter de su participación no fue necesariamente vinculante.

La gestión de la CORDESAN cobraría una relevancia gravitante con la vuelta de la democracia a Chile, donde el primer alcalde electo de Santiago tras la dictadura, Jaime Ravinet¹⁵, decide al inicio de su mandato incorporar los resultados de un estudio elaborado por la Universidad Católica por la administración anterior sobre el estado deteriorado del inmobiliario urbano comunal y se comienza a elaborar métodos de participación ciudadana a través de un programa llamado “Municipio y Participación”, considerando el nuevo ambiente social que acarrea la vuelta a la democracia que aspiraba a participar en la toma de decisiones, y así comenzar a definir de qué forma Santiago revertiría cinco décadas de deterioro, donde emerge con preocupación y énfasis un programa de vivienda que integre el diagnóstico del municipio con las inquietudes de los residentes locales, y en este sentido se plantea el desafío de en primer lugar detener el éxodo de habitantes, y luego atraer población interesada en residir en el centro. De esta forma, se potencia una Unidad de Vivienda sistematizada por el municipio y se determina crear en 1991 el Programa de Repoblamiento de Santiago. En palabras del ex Director de la CORDESAN, quien estuvo a cargo de dirigir el programa en aquel entonces, menciona que el primer problema que surgió fue que la Unidad de Vivienda, como entidad municipal, en términos legales no podía estar haciendo algún tipo de trabajo con empresas, por lo tanto, el Programa de Repoblamiento es insertado dentro de la CORDESAN ya que ésta era una entidad privada, de este modo era más conveniente porque en ella se estaba trabajando en catastros de terreno desde 1985 y se podía así facilitar aún más la implementación del programa con información previamente

¹⁵ Quien estaría en la sillón edilicio hasta el año 2000.

levantada. La imagen 6 muestra la constelación de actores que se desprende del proceso de renovación urbana de Santiago:

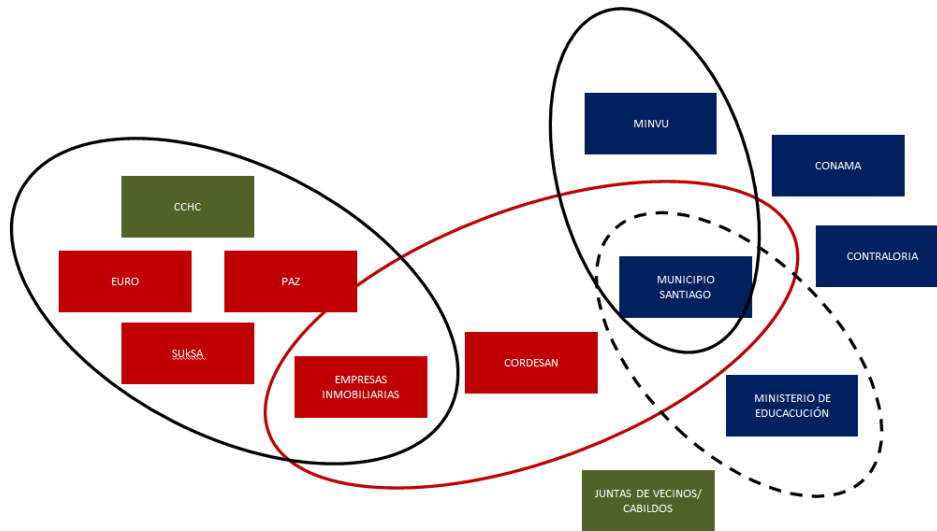


Imagen 6 Constelación de actores para el caso de Santiago.

Fuente: Elaboración propia, 2016

La imagen 6 diferencia al sector público (en azul), al privado (en rojo) y asociaciones civiles o gremios (en verde). Se muestran diferentes niveles de relación entre cada uno de los agentes, así el epicentro de la gestión urbana se deposita en la CORDESAN y el nexo que establece entre el gobierno local con las empresas inmobiliarias interesadas en trabajar en el centro, destacando las más influyentes en el directorio de acuerdo a las entrevistas realizadas. Por su parte la gestión urbana de Santiago encuentra una relación de cooperación entre el municipio con el MINVU a través de las ZRU y el SRU, mientras que la relación con el Ministerio de Educación se encuentra truncada por las dificultades para llevar adelante una política integral de protección y restauración del patrimonio urbano que involucre recursos y herramientas de gestión. Del mismo modo, la Contraloría de la República y la antigua Comisión Nacional de Medio Ambiente no encuentran lugar en la toma de decisiones respecto a la renovación urbana. Misma posición que recae en las juntas de vecinos y Cabildos organizados al comienzo de Plan de Repoblamiento. Por otro lado, el sector privado se organiza en bloque a través de la CChC, no establecen relaciones directas con el municipio, sino canalizan sus intereses por medio de la CORDESAN.

El proceso de renovación urbana: mecanismos de gestión, etapas y desafíos

Los inicios de la renovación urbana de Santiago encuentran dificultades para generar la apertura del mercado inmobiliario, y las condiciones que se estaban sorteando desde el gobierno local y la CORDESAN, a juicio del arquitecto del municipio estaban en contra, porque el deterioro de Santiago había transformado su vocación, ahora se consideraba a la comuna como un espacio propicio para la industria, las oficinas, el equipamiento y la

prestación de servicios, además las lógicas del mercado inmobiliario metropolitano de inicios de la década de 1990 tenían su atención hacia la periferia, donde efectivamente se estaban construyendo viviendas, en comunas como Las Condes, Lo Barnechea, Maipú, San Bernardo, por lo tanto los privados leían al incipiente Programa de Repoblamiento como una “torcedura de nariz al mercado”, un voluntarismo político con rasgos ideológicos que desde el mundo privado se veía como tratar de forzar algo que no se estaba dando, en sus palabras:

(...) entonces estimaba [el sector privado] que esto de buscar algún mecanismo para incentivar la vivienda no tenía mucho sentido porque la lógica del mercado apuntaba a que era más rentable tener un galpón para guardar cualquier cosa en vez de hacer un proyecto de vivienda, no había interés además de la gente de venir a vivir al centro. Y la mirada de la parte de la CORDESAN apuntaba más bien a que había una voluntad política en el sentido de ver las fórmulas, la manera de atraer población sabiendo que en este caso actuaría como una especie de articulador o gestor, pero que quien en definitiva harían que la cosa resultara o no serían los privados que son los que traen la inversión y los proyectos...

Precisamente, el desafío que implicó la primera etapa de la renovación urbana de Santiago fue crear las condiciones políticas y económicas para hacer del territorio comunal un lugar rentable para la actividad inmobiliaria. En otras palabras, el gobierno local se propuso facilitar el arribo de las estrategias de localización de las empresas potencialmente interesadas en generar construcción en el centro disminuyendo los niveles de incertidumbre respecto a la inversión, y para ello había que incentivar directamente a las empresas para que vinieran a trabajar al centro, y de acuerdo al ex Director de la CORDESAN, la creación de una bolsa de demanda que organizara a la población interesadas en adquirir un departamento en una base de datos fue fundamental, sumado a la gestión de un banco de terrenos cuyos propietarios estuvieran interesados en venderlos para ofrecérselos a las empresas inmobiliarias y ahí erigir sus proyectos, información que sería otorgada a las empresas intercedas después de pactar un convenio con la CORDESAN.

Respecto a la bolsa de demanda, que consistía en la inscripción de población a los distintos programas habitacionales que gestionaba la CORDESAN, se comienza a visualizar el SRU como una oportunidad para estimularla, dado que consistía en una ayuda estatal proveniente del MINVU inicialmente de 150 UF para adquirir una vivienda con un valor máximo de 2.000 UF, iniciativa puesta en marcha el mismo año que el Programa de Repoblamiento e implicó la cooperación estratégica entre el gobierno local con el gobierno central. La forma de potenciar el SRU fue convencer al MINVU que las políticas habitacionales debían también mirar hacia el centro metropolitano, sobre todo en las ZRU definidas en 1987 que hasta el momento no habían logrado generar mayores niveles de inversión, justificando que en términos de costos asociados a la producción inmobiliaria residencial y a pesar que el valor del suelo central es más caro, era más conveniente la renovación urbana que la suburbanización, dado que en esta última se debían además sortear

los costos asociados a la creación de la infraestructura básica, elementos ya presentes y muchas veces subutilizados en el centro. En sus palabras:

(...) en las reuniones con las inmobiliarias inversionistas, nos dimos cuenta que teníamos que crear una gestión a nivel ministerial, y de ahí fuimos, contamos con el apoyo directo del alcalde [Ravinet], y tuvimos reuniones con el ministro [Alberto] Etchegaray (...), y les informamos, les hicimos ver, que necesitábamos para Santiago, para áreas de renovación urbana, tener un subsidio especial...

Estas reuniones terminaron por fijar el monto del subsidio en 200 UF, como un respaldo directo del MINVU respecto al municipio de Santiago y así incentivar a la población para habitar el centro y dinamizar la bolsa de demanda que la CORDESAN estaba gestionando, profundizando el vínculo institucional entre gobierno central y gobierno local dirigiendo la gestión urbana hacia la actividad inmobiliaria central a través de la implementación del SRU.

No obstante, existen discrepancias respecto a la real efectividad de la bolsa de demanda, no en su capacidad para reducir la incertidumbre inmobiliaria respecto a la inversión, dado que estos datos proporcionaban información relevante sobre quiénes están dispuestos a comprar, a qué precio y qué producto en específico, sino en el traspaso efectivo de esta demanda, como lo hace notar el fundador de la empresa Paz e importante gestor inmobiliario en la comuna de Santiago, quien critica precisamente este punto al que se refiere como un fracaso “(...) porque en el fondo –explica- los interesados nunca cooperaron con ningún comprador (...) si compraron dos o tres es mucho. Esa cuestión no servía de nada”. A pesar de ello, esta misma empresa, una de las primeras exploradoras de la incipiente activación del mercado inmobiliario central, apostó por ser la única empresa operadora en la comuna de Santiago al comprender su enorme potencial, luego vendrían Euro, Geosal, entre otras.

La fórmula por la cual se llamaría la atención de las empresas constructoras se complementaba además, como se mencionó, con la conformación de un banco de terrenos donde a través de la CORDESAN se llamó a un concurso público de oferta de terrenos para saber quiénes son los propietarios dispuestos a vender sus predios y a qué precio. Resulta relevante destacar la actitud del gobierno local sobre la gestión del mercado del suelo, manejable a inicios de la década de 1990 pues no concentraba actividad inmobiliaria, ni presión especulativa. Respecto a ello el arquitecto del gobierno local destaca que tener un dato así, sobre la disponibilidad y valor de suelo central proclive a recibir inversión inmobiliaria es un proceso de obtención de información largo y costoso, en sus palabras explica:

(...) la gestión del banco de terreno es como decirle a las empresas “con este señor puede negociar, aquí tiene todo este repertorio de terrenos y vea cuál le resulta más interesante, a qué precio y puede negociar directamente con el dueño, y por otra parte aquí tiene la demanda que está buscando casa”, entonces no deja de ser inteligente, ahora lo notable que a pesar de eso al comienzo del repoblamiento no hubo privados interesados.

Efectivamente, la primera etapa de la gestión de la CORDESAN respecto a la renovación urbana, que de acuerdo a los entrevistados abarca desde los años 1991 a 1996, no hubo mayor atención por parte de empresas inmobiliarias que se vieran atraídas por invertir en el centro, y los primeros proyectos ejecutados en el marco del Plan de Repoblamiento y la aplicación del SRU, de acuerdo a Aravena, fueron gestionados por cooperativas de viviendas, como DINACOOOP, donde surgía financiamiento por parte del Banco de Crédito e Inversiones para completar la adquisición de una vivienda más el SRU. Eran proyectos de una tipología diferente a las actuales torres comunes de encontrar en ejes como Santa Isabel o a en la porción del Centro Histórico considerada como área de estudio, con edificios que no superaban los cuatro o cinco pisos que alcanzaban las 170 unidades habitacionales, y se localizaron en el sector de Santiago poniente, proyectos como Esperanza II, Atacama-Maipú y Parque de los Reyes fueron creados bajo este esquema, y marcaron el primer precedente sobre la gestión de la CORDESAN respecto al funcionamiento y apertura de un mercado inmobiliario que comenzaba a dar frutos.

De esta forma se da comienzo a una segunda etapa en la gestión de la CORDESAN respecto a la renovación urbana de Santiago que abarca desde los años 1997 al 2000, esta es una etapa, que de acuerdo al ex Director de la CORDESAN, se basa en la apertura del sistema gestionado hasta el momento para atraer una mayor cantidad de empresas que pudiesen estar interesadas en construir bajo las mismas condiciones propuestas hasta entonces, en virtud de los buenos resultados que los proyectos pioneros estaban mostrando, y ahora el Programa de Repoblamiento consideraba explícitamente la atracción de residentes fuera de Santiago para habitar la comuna. Esta apertura del mercado que sintetiza a la segunda etapa, se empieza a desarrollar una dinámica distinta en el que CORDESAN todavía era el actor principal desde el punto de vista de la promoción y de la entrega de información, comienza a haber un incremento en la actividad del desarrollo inmobiliario pero también empiezan a surgir situaciones que CORDESAN tuvo que empezar a controlar, problemas asociados al aumento del costo de la vivienda en función de los costos que tenían en un principio, donde la calidad de la construcción comenzó a ser distinta, dado que antes CORDESAN gestionaba la construcción de la obre gruesa final habitable, pero en esta segunda etapa comienzan a aparecer las viviendas terminadas por completo, con una terminación de mayor nivel, por lo tanto esta segunda etapa, en sus palabras, transformó tanto lo los m² por vivienda construidos así como también su valor “(...) entonces pasamos de vender viviendas a 7 a 10 UF m², por un terreno que se compraba a 2UF m² [en la primera etapa], a comprar terrenos a 6 a 10 UF m² y a vender entre a 15 a 20 UF m²...”, expresando cómo a medida que el mercado inmobiliario se fortalecía iba subiendo el valor del suelo y los costos asociados a la construcción aumentaban.

Existe una tercera etapa en el marco de la renovación urbana de Santiago que comienza después del año 2000 hasta aproximadamente el año 2010, caracterizada por un explosivo aumento en los permisos de edificación ingresados a la Dirección de Obras, continuando y

acentuando con la tendencia de la etapa anterior, construyendo edificios más altos, con más unidades de vivienda pero con tipologías de departamentos reducidos y más caros, aparecen viviendas de un dormitorio y los departamentos estudios, en discordancia con los productos inmobiliarios impulsados por CORDESAN que contaban con tres o cuatro dormitorios, esto debido a que la demanda de renovación urbana después del año 2000 se basaba, fundamentalmente, en propietarios que utilizaban las viviendas para prestárselas a hijos jóvenes que estudiaban en la ciudad o conservarlo como un bien raíz sujeto a arriendo, lo que derivó en transformar la dinámica social de Santiago. Esta masiva proliferación de edificios en altura, que ahora rondaban los 20 pisos y más, impuso distintas problemáticas de gestión para la CORDESAN, principalmente asociadas a la cantidad de estacionamientos por departamento necesarios para cubrir la demanda, aspecto que fue regulado mediante modificaciones a la Ordenanza Local para evitar que los automóviles se estacionaran en las calles.

En este momento el mercado del suelo comenzó a estar sujeto a prácticas especulativas más intensas, acorde a la presión económica que implica la competitividad por el suelo entre las distintas empresas inmobiliarias que paulatinamente iban participando en el proceso de renovación urbana de Santiago, y en este sentido la gestión de la CORDESAN se veía cada vez más limitada por el alto valor del suelo que coartaba su capacidad de gestionar terrenos, aunque ya en esta instancia el mercado inmobiliario podía funcionar por sí solo, incluso el SRU pierde la relevancia que tuvo en etapas anteriores, dado que parte importante del parque habitacional en oferta supera los 2.000 UF, así como también los postulantes ya no lo hacen colectivamente como ocurrió con los primeros proyectos conformados en base a cooperativas, sino de un modo individual. Por último el ex Director de la CORDESAN diferencia una cuarta etapa entre los años 2010 y 2011, donde la CORDESAN ya no ejerce un rol articulador en el mercado inmobiliario pues éste ya se ha abierto y de desarrolla común a los intereses de las empresas que participan en él, pero de todos modos mantiene una incidencia importante en la entrega de información relevante para las estrategias de localización de las empresas inversionistas, y éstas acuden a la CORDESAN en escenarios económicamente riesgosos para disminuir los niveles de riesgo e incertidumbre respecto a sus portafolios de operaciones inmobiliarias, donde se expresa:

(...) cuando venían las crisis económicas de distintos países de afuera que afectaban a Chile, los inversionistas siempre acudían a nosotros porque éramos la palabra autorizada para que ellos pudieran hacer sus negocios, entonces nos consultaban qué le iba a pasar al mercado (...), o sea nosotros decíamos el potencial de las distintas zonas que conforman el mercado, velocidades de venta y stock (...), entonces esa información era valiosa para poder saber dónde focalizar la inversión.

La relevancia de esta cita es destacar la naturaleza facilitadora y cooperadora de la CORDESAN respecto al sector privado, siempre latente aun cuando su rol como articulador en el funcionamiento del mercado inmobiliario vaya disminuyendo progresivamente, según

avanzan las etapas de su gestión descritas hasta acá, sin embargo, existen otros elementos al análisis que aportan a la interpretación del proceso completo de renovación urbana sucedido en Santiago, desde el punto de vista del manejo de la planificación urbana para dirigir, desplazar, concentrar o controlar la actividad de la construcción según los intereses del gobierno local, asimismo la racionalidad del sector privado sobre el proceso, desde la ejecución de proyectos al alero del municipio hasta la consolidación de la corporatización de la producción inmobiliaria residencial.

Rol de la planificación urbana en el ritmo, intensidad y dirección de la renovación urbana

La regulación de la planificación urbana local influye en las características de la renovación urbana, así como también en su dirección, ritmo e intensidad, su manejo cobra un rol relevante a la hora de facilitar o frenar la localización de los esquemas de inversión de las empresas inmobiliarias en un mercado de suelo, como se ha visto, progresivamente desregulado. El arquitecto del municipio describe que desde aproximadamente 1982 el gobierno local contrató a la firma privada Habitat para hacerse cargo de la actualización del plan regulador, cuyos lineamientos generales provenían desde la época de Karl Brunner, esto es desde 1930 aproximadamente, siendo aprobado en 1989, un poco antes del lanzamiento del Programa de Repoblamiento. El nuevo PRC, de acuerdo a sus palabras, buscaba resolver fundamentalmente, entre otros problemas, el cambio de uso de suelo de muchas áreas de la comuna que aparecían como vivienda pero en realidad eran talleres e industrias, entonces se genera una nueva normativa que va a reconocer el uso de suelo mixto y va a permitir a muchas actividades productivas que estaban sin reconocimiento poder aparecer en la normativa local, además eso implicaba para el municipio obtener patentes y recursos.

Desde el momento que se aprueba y entra en aplicación en 1990 la nueva normativa, la administración de Ravient desde el comienzo parte de la idea de repensar el PRC y se parte con Santiago poniente, y repensar en el sentido de no necesariamente hacer todo de nuevo, porque *“el primer PRC era en el buen sentido un PRC que buscaba ser simple —explica el arquitecto—, es decir, grandes zonas, una normativa y una zonificación lo menos compleja posible, y del comienzo de la década de 1990 se observó el proceso inverso de volver a recomplejizarlo”*. Se comprende al PRC de 1989 como altamente permisivo para atraer inversión inmobiliaria para gran parte del territorio comunal, normativa que fue reemplazada por una más específica como mecanismo de desplazamiento de la producción inmobiliaria, y se da énfasis al sector poniente de Santiago debido a la presencia de proyectos inmobiliarios que comenzaron a levantar discusiones entre los residentes y el gobierno local que veían conflictividad con el tejido urbano con características patrimoniales preexistentes.

Así como Santiago poniente adquirió características normativas que restringían el arribo de proyectos inmobiliarios en altura, hubo otros sectores donde la renovación urbana fue localizada, como el eje Santa Isabel donde se aplicó un Plan Seccional en 1996 que disponía de construcción obligatoria como una forma de promover la construcción con el criterio de

que ahí hubiese una renovación en altura debido a su conectividad. Del mismo modo la producción inmobiliaria fue estimulada por los cambios normativos generados después de la década del 2000, acorde a la tercera etapa de la gestión de la CORDESAN, lo que precipitó el explosivo aumento de proyectos inmobiliarios que se localizaron en el sector del Centro Histórico y se acentuó todavía más en el eje Santa Isabel, debido a que “*al hacer modificaciones al PRC –explica el ex Director de la CORDESAN- permitió que algunas zonas pudiesen ser de una densidad mayor, y esa densidad mayor, como en el sector Balmaceda u otras calles donde se permitió el desarrollo a mayor altura*”. En este contexto, la tendencia de producción de viviendas en la comuna de Santiago adquiere un punto de inflexión notable, el arquitecto del municipio desde la Dirección de Obras estima que en 10 años una comuna que no tenía atractivo para la vivienda pasó a ser la comuna que más vivienda produce en Chile, considerando que la estrategia de la CORDESAN en cuanto a la cantidad de m² construidos resultó una fórmula exitosa sin precedentes, así explica:

(...) entonces eso es algo extraordinario, de ese punto de vista, Santiago, Santiago comuna, es un caso ejemplar en todo Latinoamérica, no hay ninguna otra parte que esto haya resultado de esta forma y con este éxito, y haber aumentado la población que finalmente tenemos ya más de 300.000 habitantes, rompiendo ya definitivamente la curva en baja, entonces eso es un éxito indudable.

No obstante, él también explica que esta proliferación masiva de edificios de departamentos amparada por la planificación urbana local, genera a la vez problemas y conflictos crecientes porque de un inicio bastante modesto en cuanto a la producción inmobiliaria, porque las expectativas de los privados no eran muy altas, los proyectos de inversión no eran muy grandes con edificios de cuatro o cinco pisos, que se integraban bien al tejido de la comuna de los barrios, en la medida que se vio que la gestión de la CORDESAN funcionaba, el mercado inmobiliario creció mostrando que era un buen negocio, había demanda y ésta era creciente los proyectos nuevos empezaron a crecer progresivamente, entonces ahí se inició toda una discusión y un conflicto con respecto al tejido urbano existente, respecto al patrimonio, respecto a la calidad de los barrios, algunos de los cuales han llegado a la saturación, y es en ese momento donde el gobierno local enfrenta la situación restringiendo la construcción en altura, consecuentemente desplazando la actividad inmobiliaria, como una forma de regulación *ex post*.

Corporatización de la producción inmobiliaria en altura

Las condiciones ofrecidas por CORDESAN para repoblar la comuna de Santiago a través del proceso de renovación urbana generaron una cada vez mayor participación de empresas inmobiliarias interesadas en invertir en el centro, y el carácter asociativo con que se inició el proceso a principios de la década de 1990 a través de cooperativas habitacionales con apoyo directo de la CORDESAN, se transformó en uno corporativo, con menor influencia articuladora de la CORDESAN, donde el sector privado lidera completamente la producción inmobiliaria en altura a través de edificios que va densificándose cada vez más

al cambiar la tipología de la construcción y disminuir la superficie de las unidades habitacionales, que se traduce en el aumento del precio de cada m² útil ofertado por departamento, y las grandes empresas, como Paz, Euro o Geosal, posicionan sus estrategias de localización por sobre empresas más pequeñas.

Al principio la empresa inmobiliaria Paz fue la única que apostó por construir de un modo exploratorio viviendas en la comuna, aspecto corroborado por el ex Director de la CORDESAN, el arquitecto de la Municipalidad de Santiago y el fundador de Paz, quien también era parte del directorio de la CORDESAN, éste último expresa que incluso hasta el año 2000 no había otra empresa que trabajara en el centro de Santiago más que ellos, declarando que fueron los iniciadores de la remodelación del centro de Santiago y que indudablemente durante cinco o seis años fueron los únicos, aun cuando, como se ha visto, descartan la efectividad de la bolsa de demanda creada por CORDESAN, más bien la empresa intuía un enorme potencial de crecimiento en el centro considerando las oportunidades que podría brindar la apertura del mercado inmobiliario en Santiago desde el mismo gobierno local, muy acorde al ciclo de vida común de las ciudades en donde los espacios deteriorados vuelven a adquirir valor, en un mercado inmobiliario metropolitano *“en el que un 70% de las personas compraban casas y un 30% departamentos –expresa Paz-, y ahora es al revés, nosotros le cambiamos la mentalidad a la gente”*.

El modo de posicionamiento por parte de las empresas inversionistas implica la creación de un portafolio de proyectos simultáneos en distintas etapas de desarrollo, así como también la compra sistemática de terrenos para preparar proyectos futuros, práctica constatada por el fundador de Paz y por el Gerente de finanzas de Euro, quienes definen una planificación estratégica de inversión que abarca de cinco a diez años. En un mercado inmobiliario donde el suelo es muy limitado, las empresas van conformando bancos de terrenos, a veces con compras tácticas y agresivas en momentos determinados, como una forma de adquirir suelos más baratos, lo que implica un riesgo de acuerdo a Paz, donde si no se logra desarrollar el predio en un periodo de dos o tres años los intereses de los créditos financieros necesarios para su compra termina por bajar su rentabilidad, o también el pago de contribuciones si el predio se encuentra localizado en una zona de renovación urbana especial, determinada por el gobierno local, como en Santa Isabel, por lo tanto, la creación de un banco de terrenos debe ser rápida, adquirir un paño y desarrollarlo en un plazo máximo de seis meses a un año, explicando la relevancia disminuida que adquiere la articulación de la CORDESAN respecto a este punto.

Es notable apreciar la naturaleza financiera que soporta esta estrategia de inversión, tanto para la compra de terrenos, así como también para los costos de construcción asociados, donde el acceso al crédito bancario por líneas de financiamiento es fundamental, primero para comprar los paños necesarios para iniciar una obra, aspecto entendido como “puente”, al ser un proceso mediador entre la adquisición de un terreno y la ejecución de la obra, y luego para financiar el costo de construcción, donde el crédito otorgado para crear el puente

ya debe estar pagado y así continuar con el financiamiento de la obra, según se expresa desde Euro, práctica que les permite mantener un portafolio de 20 a 30 proyectos distintos en diferentes etapas con una producción anual de 15 proyectos, considerando su participación tanto en Santiago como en otras comunas, principalmente en Independencia, donde esta empresa es líder en el mercado. De acuerdo a Paz, lo común es solicitar créditos que no superen el 60% del valor del proyecto, ya sea para la compra del terreno o para la ejecución de la obra.

Este acceso al sistema financiero a través de créditos bancarios permite a las grandes empresas inmobiliarias tomar buenas posiciones en sectores estratégicos donde la dinámica del mercado podría favorecer la rentabilidad de los proyectos, para ello se debe tener en cuenta las transformaciones normativas que afectan a la planificación urbana local para asegurar la creación de un nicho de inversión lo más seguro posible, aunque el margen de riesgo siempre existe, lo que implica diferentes ritmos e intensidad en cuanto la creación de bancos de terrenos y la inyección de capital, respecto a ello el Gerente de finanzas de Euro explica:

(...) la idea es de repente tomar buenas posiciones, donde hay cambios regulatorios, en Santiago Centro, compramos muy buenas posiciones el año pasado. Y se congelo, sabíamos más menos, que había una alta probabilidad que se congelara. Y después el ex post nos dio la razón. Y tomamos buenas posiciones, y por ende hoy día es cosa de ir calibrando los lanzamiento, para no canibalizarnos ¿Por qué? Si al final ya no van a entrar proyectos y ya tomamos la posición. Vamos nosotros tratando de maximizar el tiempo para optimizar el precio.

Esta estrategia de localización inmobiliaria es común para las empresas con mayor posicionamiento y nivel de inversión, donde mayor riesgo pueden significar mayor rentabilidad, sin embargo, los ciclos económicos terminan por trastornar los esquemas de inversión, afecta el comportamiento de la demanda y también en el acceso al crédito financiero, debiendo, muchas veces, paralizar los proyectos en desarrollo, incluso las empresas de menor tamaño se ven seriamente afectadas y pierden posicionamiento respecto a las demás y algunas terminan por abandonar el mercado. El fundador de Paz describe que las últimas dos crisis importantes, la crisis asiática de finales de la década de 1990 y la crisis *sub-prime* del 2008, afectaron gravemente al mercado inmobiliario, aunque con impactos distintos, en la primera los bancos locales podían financiarse con los créditos financieros provenientes Norteamérica, por lo que el impacto no fue tan catastrófico, mientras que en la crisis del 2008, que a su juicio es la peor crisis económica de los últimos 200 años, ante el cierre masivo de bancos norteamericanos el acceso al crédito se precipitó y el sistema financiero local no podía solventarse, por lo mismo las empresas inmobiliarias más pequeñas se vieron fuertemente afectadas y las grandes tuvieron que paralizar la inversión, porque ellas tenían la capacidad para tener provisión de capital suficiente como para afrontar escenarios económicamente peligrosos.

4.3.2- Relaciones público-privadas en la implementación del modelo ZODUC en Colina y el origen de Piedra Roja

Los resultados anteriores han mostrado que el caso de Piedra Roja puede ser entendido como la consecuencia de la aplicación de una estrategia de ocupación del territorio, y por sobre todo de producción inmobiliaria a gran escala, que permitió la apertura excepcional de un mercado inmobiliario periférico con oportunidades para la inversión a través de un horizonte temporal de como mínimo 20 años, todo por medio de las características y obligaciones que propuso la aparición de la planificación por condiciones en la normativa chilena tras la modificación al PRMS en 1997. La puesta en marcha de las ZODUC al escenario del desarrollo urbano metropolitano de Santiago constituye un momento de inflexión en el manejo y creación de nuevos marcos institucionales a escala nacional, para dirigir convenientemente el crecimiento de la ciudad respecto a un sector empresarial que logró posicionar sus esquemas de inversión en las políticas públicas. Contemplando el análisis cualitativo de contenido de entrevistas realizadas a actores públicos y privados claves, involucrados directa o indirectamente en el desenvolvimiento del proceso de diseño y aplicación de las ZODUC, es posible interpretar, desde la óptica del empresarialismo urbano, de qué manera el sector privado logró cristalizar sus intereses en la normativa urbana, qué dificultades afloraron, quiénes estuvieron involucrados en la toma o no toma de decisiones, y cómo debieron haberse relacionado.

Origen y aplicación de la planificación por condiciones: complejidades y oportunidades

Existen dos antecedentes relevantes para interpretar el origen de las ZODUC desde la perspectiva que las entiende como el resultado del posicionamiento de intereses privados en las políticas públicas; por un lado, se ha visto que la iniciativa del Gobierno Regional plasmada en la Memoria Explicativa del PRMS de 1997, fue dirigir el crecimiento de un Santiago metropolitano “virtualmente urbanizado” hacia el norte, a la Provincia de Chacabuco, considerando proyecciones de crecimiento demográfico que requería localizar a la nueva población en la periferia, sorteando el límite urbano impuesto tres años antes y con ello una imagen de ciudad. Por otro lado, el PRMS entendía la necesidad de solucionar el problema generado a partir de la creación sistemática e irregular de las denominadas “parcelas de agrado” bajo el DL N°3.516 de “Subdivisión de Predios Rústicos”, originadas principalmente al sur de la comuna de Colina y que otorgaba la posibilidad de suburbanizar sin amparo legal. Lo importante es entender que cuando el PRMS se modifica por primera vez en 1997 y se posibilita el crecimiento urbano más allá del límite, la subdivisión predial de la cuenca sur de Colina era generalizada, existían, por lo tanto, entidades inmobiliarias que habían puesto atención a la posibilidad de urbanizar allí, pero tal mercado inmobiliario, solo potencial en aquella instancia, era inviable si no se corregía la normativa urbana que generara su apertura. Mientras, la justificación formal a la normativa respecto al origen de las ZODUC realizada por el gobierno regional otorga especial énfasis al primer aspecto,

asociado a la completa urbanización de Santiago y su necesidad de armonizar territorialmente su crecimiento poblacional.

En este contexto, las ZODUC son entendidas como un mecanismo que busca resolver la presión económica impuesta sobre estos terrenos por parte de las empresas inmobiliarias, así lo describe el ex SEREMI MINVU, quien ocupó el cargo entre los años 2001 y 2003 y es hoy el actual presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, donde expresa que frente a esta presión histórica sobre este territorio los ministerios y SEREMIS de la época, sobre todo el MINVU que venían evaluando la posibilidad de ampliar el límite urbano desde 1995, toman la decisión de incorporar al ámbito de acción del PRMS los terrenos que las empresas inmobiliarias esperaban poder desarrollar, aun entendiendo que tal decisión podría ser comprendida como poco transparente al otorgar discrecionalmente la posibilidad de urbanizar a determinadas empresas y a otras no, por lo tanto, se establece que se crearán nuevas áreas de desarrollo urbano en la medida de que exista compromiso por parte de estas empresas de hacerse cargo del conjunto de obras de infraestructura urbana básica que comúnmente es tarea del Estado, estableciendo así las obligaciones que propone las ZODUC, revisadas en los resultados anteriores. En estos términos, la planificación por condiciones es una herramienta de cooperación entre el gobierno regional y las empresas inmobiliarias para posibilitar la inversión inmobiliaria producto de la presión ejercida por los últimos, un modo de alianza formal entre el sector público y el sector privado, propia del empresarismo urbano.

Según el ex SEREMI, concesionar el desarrollo urbano de grandes paños producto de la presión inmobiliaria que el sector privado ejerció sobre el Estado, constituye el primer momento que define las etapas del desarrollo de las ZODUC, no obstante con el pasar del tiempo, los proyectos que ahí se debían desarrollar no lograban materializarse producto de que en esta deliberada transformación de grandes porciones de suelo rural a urbano, no existían reglas para definir sus obras de mitigaciones, había incertidumbre ante la incapacidad del sector privado por realizar infraestructura pública, obras que legalmente son competencia del Estado, incluso no se podía determinar precisamente cuál era el impacto social y ambiental de cada proyecto en el espacio geográfico donde se insertarían y cómo podría ser soportado este desarrollo en el valle de Chacabuco, por lo tanto, tampoco podían ser ingresados al Sistema de Evaluación Ambiental, quedando trabados en contradicciones de diseño y generando complejidades dentro del sector público ante la inexistencia de un marco transparente respecto a la relación entre impacto y mitigación.

Se crea entonces un “modelo de convenios voluntarios”, como una forma de resolver este problema legal, en que cada entidad privada interesada en desarrollar los paños ya asignados para urbanizar, firman un acuerdo con el MINVU, el MOP y el Ministerio de Transporte en el cual se comprometen a realizar el conjunto de obras de mitigación para que puedan ser aprobados en el SEIA y así, ya en el año 2001, comenzar a concretar los proyectos inmobiliarios, constituyendo, según el ex SEREMI, la segunda etapa del desarrollo de las

ZODUC, que se reduce a la creación forzada de un pacto público-privado fuera de los marcos legales para posibilitar el desarrollo inmobiliario que se había aprobado en 1997. Dentro de este aspecto el Gerente General de Piedra Roja, destaca la buena voluntad de las autoridades para intentar solucionar los problemas que afloraron a partir de la imposibilidad de iniciar el desarrollo de los proyectos tras el cambio de suelo rural a urbano, en medio de un escenario de incertidumbre ante el desconocimiento de los pasos a seguir por parte de las autoridades y de las mismas empresas inmobiliarias, en un contexto de poca claridad en el marco regulatorio, y la imperante necesidad de crear este pacto fuera de la normativa urbana para generar un acuerdo operacional, y así permitir construir, expresando:

(...) cuando partimos acá (...), nos sentábamos con el Ministro de Obras Públicas, con quien trabajamos hace 10 años y si uno hace memoria con él, nos sentábamos al principio y decíamos “y bueno ¿cómo vamos a partir?, ¿cómo hacemos que esto funcione?”...hubo bastante de buena voluntad público-privado para armar mecanismos que fueran sustentables en el tiempo y que permitiera mantener las reglas...

Lo que pretende representar esta cita, es el movimiento estratégico que debió tomar el gobierno regional ante la incapacidad de implementar una estrategia de desarrollo urbano con reglas claras que describieran precisamente cuáles debían ser los pasos a seguir por las empresas beneficiadas con el cambio de uso de suelo, demostrando vacíos normativos y operacionales arrastrados por esta asignación deliberada de suelo urbanizable. En este momento, dentro del MINVU se llega a la conclusión de que el modelo implementado para suburbanizar la Provincia de Chacabuco acarrea dos errores fundamentales; el primero relacionado a la transparencia en el diseño y aplicación del sistema en sí mismo y sobre todo en el otorgamiento de derechos de construcción, y el segundo, sobre el modo de evaluar el impacto ambiental es *ex post*, es decir, se otorgan los permisos para construir y después se determinan sus consecuencias. Respecto al primer punto el ex SEREMI expresa:

(...) La primera falla que tiene el modelo y que es cuestionado públicamente, es la falta de transparencia respecto a la asignación de derechos de construcción de zonas urbanas a ciertas empresas, es decir, las áreas que fueron designadas para ser áreas urbanas son las áreas de aquellos propietarios que en algún momento se reunieron con el ministerio y llegaron a una negociación, pero eso no implica que sean las áreas óptimas (...) nadie evaluó cuáles eran la mejores áreas, por lo tanto, eso le genera un problema de transparencia fuerte al gobierno.

Este problema de transparencia es propio del esquema del empresarialismo urbano, donde la creación de nuevas posibilidades de inversión implica que el sector público asuma los riesgos políticos, mientras que los privados obtienen los beneficios económicos, además resalta la naturaleza de la negociación entre el Estado y los empresarios, reuniones cargadas de un tono parcial y discrecional respecto a la asignación de áreas urbanizables. Respecto al segundo aspecto, la implementación de las ZODUC manifiesta que su diseño y aplicación contiene un profundo carácter experimental, al permitir la urbanización a gran escala y después elaborar métodos para evaluar sus impactos, reflejo de una innovación normativa

que termina por beneficiar explícitamente al funcionamiento del mercado sin considerar sus consecuencias locales en el territorio, aunque el papel del Estado, como es de esperar dentro de una racionalidad de libre mercado, no está ausente, sino más bien asiste, coordina, facilita y dirige la actividad inmobiliaria. Frente a ello el ex SEREMI menciona:

(...) desde mi punto de vista que me tocó liderar ese tema, yo consideraba que eso era un error, que lo que había que hacer era al revés, era primero evaluar y solamente si la evaluación daba positivo, designar, (...) no primero regalarte algo y después ver cómo lo mitigas o cómo lo compensas (...) porque en general, si tú le das un derecho a alguien, no puedes decir después “Mire, sabe que, es tan caro desarrollar esto que no lo va a poder hacer”, tienes que tratar de que lo haga...

En esta cita resulta interesante constatar que el entrevistado utilice el concepto de “regalo” para sintetizar el proceso que implicó el diseño y aplicación de las ZODUC en la Provincia de Chacabuco, elemento que aporta con más antecedentes para develar el carácter mediático que tomó la vinculación entre el sector público y el sector privado, como si el segundo tuviera la capacidad necesaria para influenciar las políticas públicas urbanas a escala regional, aspecto que no estuvo libre de controversias.

Una polémica se generó cuando la modificación al PRMS estaba siendo tramitada durante el año 1996 entre el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) que advertía sobre las secuelas negativas que podría tener urbanizar amplias zonas agrícolas de alto potencial, polémica que implicó un conflicto político con el Ministro de Vivienda de aquel entonces, quien defendía plenamente la aprobación de la modificación y expresaba que precisamente la asignación de grandes zonas urbanizables dentro de la provincia era una forma de proteger los suelos agrícolas de alto nivel, no obstante, como se ha mencionado, no existió evaluación alguna para determinar cuáles serían las mejores áreas urbanizables, discusión que terminó con el Director del SAG de aquel entonces, renunciando a su cargo dado que criticaba duramente el modo por el cual fueron asignadas las nuevas áreas urbanas¹⁶. Finalmente el Ministro de la época también tendría que renunciar por el escándalo de las casas COPEVA¹⁷, y un regalo de esta empresa ligada a la familia Pérez-Yoma, que también participaba en suburbanización de Chacabuco a través del modelo ZODUC.

Gestión urbana estatal e imposición de un modelo de desarrollo urbano privado

El diseño y aplicación de la urbanización por incentivos y condiciones, también es reconocido como la creación y manejo de una política pública que no contó con la participación de los gobiernos locales que se verían afectados por la toma y no toma de decisiones, constituyendo otra importante falla, donde la evaluación de sus impactos, así

¹⁶ Recortes de prensa “El Mercurio”, agosto de 1996.

¹⁷ Referente al conflicto generado por la construcción de viviendas sociales en la comuna de Pudahuel que fueron blanco de serias críticas producto de la calidad de la construcción, siendo un emblema en falta de fiscalización y seriedad adoptada por el Gobierno respecto a la solución habitacional para sectores socioeconómicos más vulnerables.

como también las aprobaciones están vinculadas al nivel regional, por lo tanto, los gobiernos locales participan “domésticamente”.

Esta apreciación se tiene desde el municipio de Colina, cuya asesoría urbana de aquel entonces era consciente del problema generado a partir de la “subdivisión de predios rústicos” y la presión económica que significaba para el Estado, conflicto latente desde la década de 1990 y que era prácticamente imposible de controlar, aunque la actitud que adopta el gobierno regional para solucionarlo fue derechamente impuesta y sin mediación local. Efectivamente, la asociación público-privada en la cual se basan las ZODUC contempló solo la coordinación entre gobierno regional y empresas inmobiliarias, no intercediendo el municipio en la toma de decisiones, aun cuando sería su territorio administrativo el afectado por el estímulo al crecimiento demográfico que experimentaría la comuna, la restructuración vial que acarrea el sistema de ciudades tipo ZODUC, y los impactos socioambientales generados por sus externalidades, entendiendo que anterior al Plan Chacabuco el territorio comunal no contaba con PRC y solo se regían bajo la LGUC y su Ordenanza. Frente a ello la anterior Asesor Urbano del municipio, reconoce que la formulación del PRMS de 1997 no reconoció a la administración local como un organismo involucrado en la creación de esta nueva normativa urbana, y la escala macro en la que fue planificado el desarrollo urbano mediante ZODUC al llegar a la escala local, fue un foco de diversos conflictos entre la administración municipal y las SEREREMIS involucradas, problemas relacionados, principalmente, a la determinación efectiva del impacto vial producto del surgimiento de nuevas autopistas urbanas que acompañaban a los proyectos inmobiliarios, adoptando una postura crítica al respecto y denominando al proceso como “un invento metropolitano”, que provocó una transformación radical al sistema urbano comunal, el que debió adaptarse y disputar dificultades para adecuar los alcances de las decisiones tomadas por el gobierno regional, como consecuencia de sus dificultades y contradicciones, en sus palabras:

(...) eso se planteó [las ZODUC] en el año 1997, [los proyectos] costaron mucho que partieran, o sea, los primeros estudios de impacto urbano se aprobaron el 2001 (...) o sea, desde el año 1997 al 2000 hay tres años en que se echa a andar esta máquina, se empieza, en el fondo, a hacer en el andar porque la verdad nadie sabía cómo...ni los inmobiliarios, ni el gobierno...

En este sentido, los problemas planteados por el ex SEREMI concuerdan con las apreciaciones de la ex Asesora Urbano, sobre todo al mencionar que el modelo ZODUC se fue detallando tras ser implementado, resaltando nuevamente su naturaleza experimental, impositiva y deliberada, donde el municipio tenía muy poco que decir al respecto, incluso se constata la inexistencia de mesas de trabajo entre el gobierno local e inmobiliarias que participarían en su territorio administrativo. Al mismo tiempo, el Gerente General de Piedra Roja también coincide sobre la imposición de la estrategia de desarrollo urbano sobre Colina y la califica como un hecho negativo pero inevitable, dado que el gobierno local no contaba con la capacidad técnica para responder al gobierno regional que le permitiera establecer una comunicación directa sobre las decisiones tomadas, por lo cual tampoco contaba con una

visión objetiva sobre el crecimiento urbano pues no existía un instrumento de planificación propio que lo hiciera.

El actual Asesor Urbano de Colina quien arribó al municipio tras la aprobación del PRC de Colina en el año 2010 tiene una apreciación similar, aunque menos crítica, dado que no fue partícipe de los conflictos entre el gobierno regional y el local sobre el diseño y aplicación de las ZODUC en Colina y explica no conocer del todo la historia, aunque también reconoce el carácter impositivo e experimental del modelo que se refleja en la nula participación del municipio en la formulación de las propuestas de localización de la suburbanización planificada desde el gobierno regional, pero de todos modos reconoce que otorgar una normativa urbana a un territorio que no contaba con una es en sí un hecho positivo, en el marco de la subdivisión de predios rústicos, pero el cambio sustancial provino después contar con PRC propio que implicó que a partir de entonces todos los estudios e informes asociados al desarrollo inmobiliario mediante ZODUC pasan a ser evaluados por la municipalidad, lo que le confiere un grado superior de autonomía y posición político-administrativa en la toma de decisiones.

Dentro del proceso de elaboración y aprobación del PRC de Colina, es relevante apreciar la naturaleza público-privada también presente en su diseño, facultad otorgada a la empresa consultora URBE, que ha elaborado planes reguladores a diferentes comunas a lo largo de país, así como también varios proyectos ZODUC en la Provincia de Chacabuco, lo que hacen de ella una de las consultoras de planificación urbana con más influencia a nivel nacional, por ello, en palabras del Asesor Urbano, fue contratada por el gobierno local debido a la incapacidad técnica y profesional del municipio que le impide diseñar integralmente un plan regulador, viéndose en la obligación de contratar una empresa externa que se haga cargo. Esta insuficiencia constituye un elemento significativo que refleja la dependencia técnica del gobierno local para enfrentar su planificación urbana y la necesaria participación de empresas consultoras privadas con un rol relevante en el diseño de instrumentos de planificación y proyectos inmobiliarias a gran escala.

El actual Asesor Urbano plantea que las instancias dadas para efectuar una coordinación estratégica entre gobierno local, regional y empresas inmobiliarias es a través de los Estudios de Impacto Urbano (EIU), como una forma de regulación normativa y asociación estratégica con capacidad de gestión tras el consentimiento otorgado por el MINVU a las empresas inmobiliarias para urbanizar, esto quiere decir que el diálogo entre gobierno local e inmobiliarias fue estrictamente detallado y efectuado cuando el municipio logró aprobar su PRC 13 años después de la implementación del modelo, cuando ya se había decidido dónde estarían localizadas las ZODUC, sus dimensiones y se encontraban en plena marcha de desarrollo.

Aun cuando el desarrollo urbano por condiciones es el resultado de un experimento, representa a su vez una política urbana exitosa, en el sentido de que los proyectos se han ido

desarrollando con el tiempo y las empresas inmobiliarias han logrado hacerse cargo de las obras de mitigación, sobretodo Piedra Roja, cuyo desarrollo a pesar de estar supeditado por las fluctuaciones macroeconómicas, y sus expectativas de crecimiento fueron sobredimensionadas, así como también el crecimiento de las ZODUC en general, ha logrado mantener un nivel de desarrollo constante que hacen de él un proyecto que concentra parte importante de la demanda de viviendas periféricas para sectores socioeconómicos altos en la Región Metropolitana. Precisamente por este motivo es complejo definir un horizonte concreto de crecimiento para Piedra Roja, que en sus palabras, lleva alrededor de un 20% de desarrollo, por lo que se estaría hablando de mantener activo un mercado inmobiliario hasta por lo menos el año 2030. En este mismo aspecto el Gerente General de Piedra Roja enfatiza que a pesar de experimentar un crecimiento más lento de lo planificado inicialmente, que suponía una velocidad mayor de desarrollo, el desempeño de Piedra Roja en general ha sido excelente y abarca un incremento poblacional que ronda el 30% anual.

En términos generales, las razones que explican esta falta de involucramiento en la toma de decisiones entre gobiernos de distintas escalas administrativas hacen referencia a una cierta autonomía con la que los organismos involucrados en el desarrollo urbano han efectuado históricamente su ámbito de acción, aspecto que también afecta a las instituciones de orden superior, sea la relación que se establece entre el MINVU, el MOP y el Ministerio de Transporte, denominada como una cierta “autarquía”, en palabras del actual encargado de la Unidad de Coordinación Provincial y Comunal de la SEREMI MINVU de la Región Metropolitana, esto, es pensar las políticas públicas dirigidas al desarrollo urbano “para adentro” según las disposiciones legales, sin una coordinación estratégica más efectiva e integradora, lo que genera un problema asociado a una incapacidad para contemplar una visión sistémica respecto al desarrollo urbano proclive a generar dificultades al momento de realizar diagnósticos e implementar planes de crecimiento, aspecto que a su parecer la actual administración política estaría aportando a resolver. En esta misma línea, la creación de la Unidad de Coordinación Provincial y Comunal en octubre del 2014, implica, en sus palabras, una actuación más coordinada y detallada entre la SEREMI y los municipios con sus Unidades de Vivienda respectivas, que permite superar los límites normativos que imponía la coordinación con las Direcciones de Obras. Al ser consultado sobre el balance que estima respecto al modelo ZODUC, reconoce la existencia de fallas serias en la discrecionalidad para transformar usos de suelo de rural a urbano, pero desde una perspectiva económica, los proyectos, al estar funcionando y en constante alza de crecimiento, terminan por ser una estrategia de ocupación del suelo y de inversión exitosa, considerando la importancia de la actividad de la construcción para la estabilidad económica de los gobiernos, a distintas escalas político-administrativas, dado que el crecimiento de las ciudades es un proceso inevitable y la discusión en torno a limitar o no su expansión es un dilema ficticio.

En este sentido, es posible interrelacionar a los actores envueltos en el origen de Piedra Roja según muestra la imagen 7, donde se observa que el proceso orbitó en torno a las

decisiones sobre el PRMS tomadas por el MINVU influenciado por la presión económica que ejerció Manquehue con la pretensión de urbanizar el extenso predio comprado en 1993 en Chicureo. Este proceso deliberado y discrecional generó un conflicto político con el SAG que no participó en la designación de nuevo suelo urbanizable, decisión que tampoco contó con la intervención de la CONAMA, por lo mismo tras la implementación de las ZODUC no existía una normativa clara que lograra ingresar al SEIA a los proyectos inmobiliarios. Del mismo modo el gobierno local vio cómo esta nueva institucionalidad era impuesta en su territorio administrativo sin mediar consulta alguna.

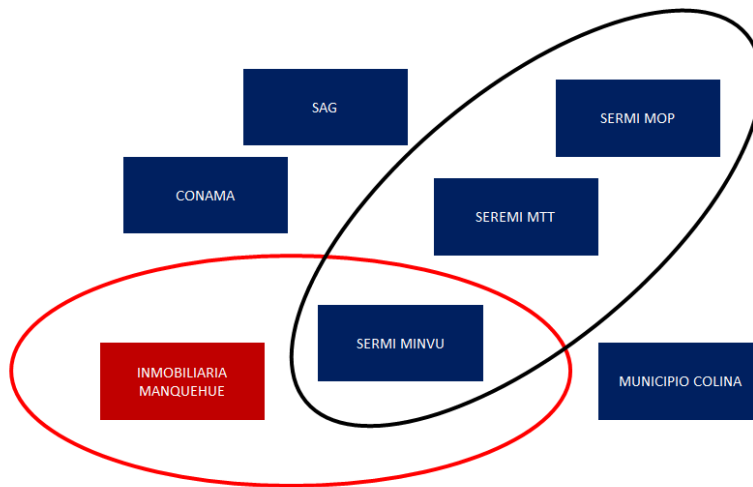


Imagen 7 Constelación de actores involucrados en el origen de Piedra Roja

Fuente: Elaboración propia, 2016

Estrategias de desarrollo urbano en Piedra Roja

A pesar de las trabas y conflictos que afloraron durante y después de la implementación de la planificación por condiciones en la Provincia de Chacabuco, con visiones sobre el desarrollo urbano fragmentada entre instituciones ministeriales y la ausencia de diálogo con los gobiernos locales, el mega-proyecto inmobiliario Piedra Roja impulsado por la empresa Manquehue debía enfrentar sus propias preocupaciones para hacer de él un mercado inmobiliario próspero, que permitiera la inversión a largo plazo y acoja la demanda de población proyectada en un territorio rústico completamente alejado del medio urbano. En este contexto, existe un ambiente de competitividad entre las primeras ZODUC que comenzaron a funcionar después de la aprobación del Plan Chacabuco; Valle Grande en Lampa, La Reserva y Piedra Roja en Colina, debiendo sus desarrolladores destacar las ventajas comparativas de esta última respecto a las demás, considerando como factor clave su cercanía relativa con las comunas del sector oriente de Santiago, como Vitacura, Las Condes y Lo Barnechea. El Gerente General de Piedra Roja destaca que para activar el crecimiento inmobiliario el mega-proyecto debía resolver cuatro aspectos funcionales que

servirían como detonantes, los que son; (I) determinar un tipo de demanda objetivo, (II) ofrecerles determinadas condiciones de habitabilidad, (III) incorporar elementos novedosos característicos al proyecto en general, y (IV) asegurar la conectividad hacia los centros urbanos consolidados.

Respecto al primero punto, el Gerente General de Piedra Roja argumenta que ante el inevitable crecimiento de la mancha urbana de Santiago como un proceso natural, la escasez de suelos para construir casas en las comunas del sector oriente y la evidente segregación socioeconómica por la cual se caracterizan al concentrar a la población con mayores ingresos de la región, resultó natural para los planificadores del mega-proyecto determinar el tipo de demanda que esperaban atraer, por lo tanto, Piedra Roja fue pensado para sectores de altos ingresos comunes en el sector oriente. Luego, se debía determinar qué les podían ofrecer a este tipo de demanda, en cuanto características urbanas específicas que hagan del proyecto un espacio atractivo para vivir, para ello y en sus palabras, se propuso la creación de una ciudad “moderna”, donde el eje central de las condiciones de habitabilidad fueran la vida tradicional de barrio y la producción de un espacio urbano seguro pero que no presente a la vez la imposición de rejas entre los mismos vecinos que se contradice con la vida de barrio que se pretendía generar, surgiendo la idea de crear macro-barrios delimitados por un perímetro con acceso controlado.

La incorporación de elementos urbanos novedosos fue el paso siguiente, como una forma de generar un gancho que haga de Piedra Roja un lugar único con propiedades particulares, ahí es donde emerge la idea de la construcción de la laguna de ocho hectáreas, canchas de golf y clubes ecuestres. Por último, todas estas características innovadoras que proponía Manquehue en Piedra Roja, si no estaban conectados a los centros urbanos consolidados no tenían ningún valor funcional, por ello se planificó la construcción de autopistas que atravesaran los cordones montañosos que separaban a Colina del sector oriente de Santiago, y es ahí donde surgen el Paseo Pie Andino y la Radal Nororiental, proyectos viales enmarcados en el plan de restructuración vial del MOP con financiamiento público-privado mediante el sistema de concesiones.

Tras asegurar estos cuatro aspectos, en conjunto se traducen en una estrategia de mercado que, según el Gerente General de Piedra Roja, ofrece una futura ciudad con “calidad de vida”, siendo el slogan con el que se inició la construcción de los primeros proyectos. Dentro de este aspecto, es relevante apreciar la racionalidad que se esconde tras la creación de grandes barrios y la venta de macro-lotes a otras empresas inmobiliarias interesadas en desarrollar sus proyectos en Piedra Roja. De acuerdo al entrevistado, el modelo de desarrollo se originó observando la experiencia del mega-proyecto inmobiliario Curauma¹⁸, basado en la construcción de la macro-infraestructura urbana por parte del desarrollador principal para

¹⁸ Curauma es un mega-proyecto inmobiliario que data de inicios de la década de 1990 y fue el primero en ser desarrollado bajo el concepto de “ciudad planificada”.

posteriormente vender grandes porciones de terreno a distintos desarrolladores inmobiliarios interesados en invertir allí, pero resultó necesario que la primera etapa de Piedra Roja fuera desarrollada exclusivamente por Manquehue, como una forma de cristalizar el espíritu del proyecto en sí mismo y evitar así diferentes modos de desarrollo, controlando el funcionamiento del mercado interno. De esta forma los macrolotes se venden con ciertas condiciones y tienen que mantener el concepto del proyecto global, lo que no implica necesariamente compartir el riesgo en la inversión, el riesgo lo adopta el desarrollador principal, por lo que resulta importante trabajar con empresas inmobiliarias para que hagan proyectos que cuenten con importantes niveles de inversión y logren contribuir a Piedra Roja según sus propias condiciones. De esta forma, una segunda etapa entraría en curso cuando los dos primeros proyectos fundadores de Piedra Roja logran concentrar una dimensión suficiente de infraestructura urbana básica para permitir el arribo de otras empresas capaces de construir con los estándares que Piedra Roja proponía, comercializando macrolotes para que otras empresas desarrollaran proyectos por completo, como es el caso de Siena, Acongacua y Socovesa, quienes tienen barrios enteros construidos de acuerdo al esquema de inversión propuesto desde Manquehue.

4.4- CONTRASTE ENTRE LA APLICACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO URBANO Y LA RELACIÓN ENTRE ELLAS

Hasta ahora se han estudiado diferentes dimensiones involucradas en la implementación de dos estrategia pioneras de desarrollo urbano en el Santiago Metropolitano; se han descrito las transformaciones a la planificación urbana para evidenciar su diálogo con el desarrollo urbano generado, sus características en cuanto producción inmobiliaria junto a la identificación de las principales entidades privadas implicadas, y se relacionado a los actores públicos y privados implicados e interpretado los argumentos que explican y justifican la implementación de ambas estrategias desde su relato, en tanto la relación entre ambos sectores permitió, por un lado, la renovación urbana en el caso de Santiago, y el desarrollo urbano condicionado para el caso de Colina. La observación en conjunto de estas dos expresiones de densificación y expansión de la ciudad, cubren diferentes aspectos teóricos y empíricos del empresarialismo urbano que pueden arrojar luces sobre la definición de una trayectoria, entendida desde THEODORE, PECK & BRENNER (2009), de la que dependen dos procesos que toman sendas diferentes, pero que transitan, de acuerdo a los resultados obtenidos, en un mismo sentido donde resalta cuestionar ¿Cómo dos procesos de crecimiento urbano diferentes se articulan en un mismo sentido? ¿Qué diferencias o semejanzas tienen? y ¿En qué medida se relacionan entre sí? Intentar resolver estas preguntas contrastando la trayectoria definida por las estrategias estudiadas, conlleva dirigir la atención hacia la naturaleza del empresarialismo urbano en cuanto modo de gestión territorial y urbana producto de decisiones puntuales resueltas a partir de la relación entre el Estado y el empresariado en diferentes contextos geográficos, permitiendo constatar su multiescalaridad.

4.4.1- El rol del manejo y control de la planificación urbana

El primer objetivo tuvo por finalidad describir las modificaciones relevantes a la planificación urbana para permitir el desarrollo inmobiliario, los resultados obtenidos mostraron que el control y manejo de los marcos regulatorios que orientan la dirección, el ritmo y características del crecimiento de las ciudades, dialogan con el propósito de una estrategia que comprometa transformaciones profundas en el entorno construido y por construir, de lo contrario establecerían disposiciones limitantes y contradictorias dentro la gestión del gobierno interesado en poblar o repoblar un territorio determinado. Estas transformaciones son el resultado de la existencia de un control y manejo de mecanismos de gestión adecuados a un determinado contexto territorial, el que propone las características propias de gestión urbana, encontrando diferencias sustanciales en cuanto a la escala de aplicación y mecanismos específicos de regulación entre el centro y la periferia, así como también el proceso de diseño, aprobación y aplicación de los respectivos planes que por su cuenta constituyen una racionalidad distinta respecto a la tipología del crecimiento urbano que se espera lograr.

En 1989 la comuna de Santiago aprueba su PRC el que es altamente permisivo para la edificación en altura, siendo modificado parcialmente durante la década de 1990, regulando Santiago poniente e incentivando la actividad inmobiliaria a través del eje Santa Isabel. En esta década se evidencia la presencia de normas de excepción que promueven la edificación en altura, como el ARTÍCULO N°15.1 de la Ordenanza Local aplicado para el “Área Central” que involucra a la zona de estudio, lo que generaba la posibilidad de construir sin límites de altura, así como también el Plan Seccional “Centro Mapocho” que brindaba condiciones de constructibilidad más específicas a un área deteriorada con potencial de renovación, manteniendo una importante permisibilidad en torno a la verticalización de la construcción. Durante la década del 2000 se reestructura parcialmente el PRC por sectores para adecuarlo a su contexto urbano actual, se derogan antiguos Planes Seccionales y normativas conflictivas (como el ARTÍCULO N°15.1 de la Ordenanza), y así en el año 2003 se regula la edificación en altura con la primera modificación en Santiago Poniente, lo que genera el desplazamiento de la actividad inmobiliaria hacia el Centro Histórico, zona cuyas características normativas fueron actualizada en el año 2008, redefiniendo la zonificación y estableciendo nuevas zonas de conservación histórica, aunque manteniendo condiciones favorables para la producción de altos edificios de departamentos, comunes ya en aquel entonces.

Del mismo modo, en Colina, la modificación al PRMS en 1997 crea el modelo de suburbanización basado en la planificación por condiciones en la Provincia de Chacabuco, incorporando 8.700 has para el desarrollo urbano. Este instrumento permite poblar con baja densidad sectores anteriormente rurales, establece una nueva estructura vial provincial incorporada a la red metropolitana, y crea mecanismo de incentivos para que los desarrolladores inmobiliarios se hagan cargo del proceso de urbanización y así acceder a un aumento en las condiciones de constructibilidad. La actualización N°71 del PRMS en el año 2007 corrige y establece la estructura vial que permitió concretar el desarrollo urbano planificado para las ZODUC basado en autopistas urbanas concesionadas, tales como Radal Nororiental y Paseo Pie Andino que conectan Colina con Vitacura, la segunda beneficia exclusivamente al mega-proyecto inmobiliario Piedra Roja, y marca un punto de inflexión respecto al crecimiento suburbano de la comuna al otorgar un mayor nivel de conectividad entre los condominios cerrados con el sector oriente de Santiago, y mejorar así las posibilidades de rentabilidad de los proyectos futuros. Propio de una política urbana impuesta desde el gobierno regional, la aprobación del PRC de Colina en el 2010 mantiene lo establecido por el PRMS en cuanto a características de las ZODUC, aunque la red vial es perfeccionada.

Como se ha observado, la evolución de la planificación urbana transita por procesos diferentes estimulados por causas disímiles y con efectos territoriales distintos entre el centro y la periferia, y en este sentido son utilizados diferentes mecanismos de gestión del suelo con propósitos y resultados apropiados al contexto geográfico. Una mirada panorámica podría

ser ilustrativa. En el Centro Histórico lo que se busca es revitalizar antiguos espacios urbanos dotados de acceso y conectividad con un elevado nivel de deterioro incentivando la producción inmobiliaria en altura, mientras que al mismo tiempo se intenta convivir con el necesario y costoso mantenimiento del patrimonio urbano histórico. Respecto a esta materia el PRC contiene mecanismos de gestión territorial específicos para la edificación de renovación por medio de una zonificación que orienta la regulación del suelo con mecanismos tales como; la fijación de altura mínima y máxima de edificación si la norma lo expresa claramente, en caso de no ser así se utiliza la disposición de rasantes para regular alturas máximas (o según el ARTÍCULO N°479 de la OGUC), el coeficiente de ocupación del suelo (hasta un 100%) que establece el máximo de superficie posibles de construir en el primer piso de una edificación, el coeficiente de constructibilidad (hasta 0,8) que fija la superficie máxima posible de construir en el terreno, la superficie predial mínima que un proyecto de edificación debe concebir para su realización (que va de 500 a 2.500 m² dependiendo de la zona), lo que se suma a las regulación del patrimonio urbano a través de zonas de conservación histórica y zonas típicas, que proponen mantener una cierta armonía en la tipología de la edificación y así hacer que coexista patrimonio y renovación urbana.

Por otro lado, el PRMS de 1997 buscó el desarrollo de nuevos asentamientos humanos fuera del límite urbano en medios anteriormente rurales, intentando, en la medida de lo posible, establecer disposiciones para mitigar las externalidades sociales y ambientales del crecimiento urbano periférico, el que sería desarrollado por empresas privadas. Respecto a ello los principales mecanismos de gestión territorial que se tradujeron en el origen de Piedra Roja dispuestos por el PRMS son; el cambio de uso de suelo de rural a urbano con una densidad poblacional mínima (10 hab/ha como condición base) y un coeficiente de constructibilidad (0,15 como condición base), ambos elementos sujetos a aumento si se cumplen las condiciones especiales que disponen las ZODUC, como una superficie predial mínima de 300 has que promueva el desarrollo de proyectos inmobiliarios en un área que posibilite autonomía, un Estudio de Impacto Urbano que incluye estudios de riesgos, transporte, equipamiento, zonificación y factibilidad sanitaria, un Estudio de Impacto Ambiental y destinar una porción de terreno equivalente al 5% para densidades de 300 a 500 hab/ha, lo que en conjunto permite aumentar la densidad del resto del predio sujeto a desarrollo hasta un máximo de 100 hab/ha y elevar el coeficiente de constructibilidad máximo a 1,2. Considerando las cualidades de los mecanismos de gestión en los marcos regulatorios de ambos casos estudiados por sí mismos, son la expresión de una racionalidad en la planificación urbana que busca aprovechar las condiciones que el espacio geográfico permite, es por ello que el PRC de Santiago, así como también la LGUC, apuntan directamente a la verticalización de la construcción, mientras que el PRMS de 1997 apunta al surgimiento de ciudades satélites en formato condominio cerrado.

Otra de las diferencias sustanciales entre los dos modos de planificación urbana se asocia al proceso de diseño, aprobación y aplicación de cada instrumento en cuestión. Según

indica la LGUC en su ARTÍCULO N°2.1.11. el diseño del PRC es de voluntad propia del gobierno local, el que implica una serie de actividades que involucran a la ciudadanía basado principalmente en audiencias públicas donde se exponen los elementos más relevantes del plan, con énfasis en la entrega de información hacia población afectada. Tras el proceso de diseño y participación, el PRC se somete a un Estudio de Impacto Ambiental, tras su resolución el Consejo Municipal dirime su aprobación y tras ello el plan es remitido al SEREMI MINVU correspondiente para su revisión técnica, y si no contiene observaciones negativas el informe es enviado al municipio para ser decretado oficialmente. Por otra parte, las disposiciones legales del PRMS contenidas en el ARTÍCULO N°2.1.9 de la OGUC indica que el plan es confeccionado por el SEREMI MINVU, con consulta a las municipalidades afectadas por su influencia, y tras someterse al Servicio de Evaluación e Impacto Ambiental el informe es remitido al Gobierno Regional para que el Consejo Regional discuta su aprobación, con resolución del Intendente quien promulga el plan oficialmente. Es indiscutible el disímil grado de participación de distintos actores sociales que adquiere el PRC respecto al PRMS, así como también los organismos políticos que los aprueba. El PRC es aprobado por el Consejo Municipal que es electo popularmente, no así el CORE que comenzó a ser un puesto de elección popular recién en el año 2013. Al mismo tiempo, las resoluciones adoptadas por el PRMS deben ser recibidas integralmente por la planificación urbana de menor escala, ello explica que el PRC de Colina debiera mantener necesariamente lo resuelto por el PRMS de 1997, dándole un carácter impositivo.

A pesar de todas estas diferencias, es posible plantear que en términos generales el control y manejo de los marcos regulatorios de ambos casos apunta a ofrecer condiciones permisivas y flexibles que dinamicen el desarrollo inmobiliario, de este modo la actividad de la construcción puede estar localizada estratégicamente allí donde existan las mejores condiciones para su desarrollo, sea un espacio urbano central deteriorado a la espera de inversión o un extenso predio periférico relativamente cercano a mercados urbanos dinámicos y competitivos. Tanto en el centro como en la periferia este rasgo que habla de la dirección pro-mercado que adquiere la planificación urbana local y regional, es constatado como un denominador en común, y en este sentido se ha constatado el rol de la planificación urbana como mecanismo facilitador y promotor de la actividad inmobiliaria a través de la modificación de las condiciones a la normativa o creando condiciones nuevas (destrucción creativa institucional). Este control y manejo es adecuado al contexto geográfico en donde es implementado y así es posible determinar la conducción del marco normativo en un contexto central de un modo sectorizado y fragmentado, como resultado de la superposición de lineamientos reguladores por medio de su evolución urbana histórica respecto a la periferia, donde la inexistencia previa de un marco regulador suscitó que predios de grandes dimensiones adquirieran una normativa homogénea en cuanto propósito y condiciones. Así lo expresa el contraste entre los resultados obtenidos, lo que define las diferentes trayectorias adoptadas por las estrategias de desarrollo urbano en cuanto a la planificación urbana.

4.4.2- Mercado y actores inmobiliarios

El segundo objetivo tuvo por finalidad caracterizar el desarrollo inmobiliario generado a partir de las modificaciones a los marcos normativos y la identificación de los actores o entidades inmobiliarias involucradas. Como se vio en los dos casos de estudio, la orientación pro-mercado que caracterizó la evolución de la planificación dinamizó el desarrollo inmobiliario, en concordancia con las estrategias de desarrollo urbano de renovación y expansión, y como se ha establecido, lo hizo promoviendo tipologías de producción inmobiliaria adecuadas al contexto geográfico. Este acomodo puede entenderse también como un modo de maximización económica de las ventajas comparativas que ofrece el medio, donde la planificación urbana entrega condiciones de edificación acordes a las posibilidades de inversión de una diversa gama de desarrolladores inmobiliarios con acceso desigual al mercado del suelo y al sistema financiero. De esta forma, una mirada panorámica del crecimiento urbano de ambos casos de estudio con atención sobre el manejo y control de mecanismos de gestión urbana dan cuenta de sus efectos.

Los 58 edificios de departamentos analizados que adornan el sector poniente del Centro Histórico de Santiago y comunes en parte importante del territorio comunal se han desarrollado hace aproximadamente 20 años, y como se ha comentado en resultados anteriores, el proceso puede ser definido en base a tres periodos diferentes con ritmos e intensidades distintas promovidas por el manejo y control del marco normativo local en momentos determinado. Estos periodos reconocen un comienzo incipiente de crecimiento inmobiliario (1997-2003) debido a que la atención inmobiliaria estaba concentrada en Santiago Poniente, con la disposición de una normativa permisiva para el Centro Histórico respecto a la edificación en altura, incluso la existencia de una zona de conservación histórica entre las calles Santo Domingo y Agustinas promovía el deterioro del entorno localizadamente. En esta etapa se encuentra la presencia de las inmobiliarias Paz & Froimovich y Bellocentro como titulares de más de un proyecto y pioneras en el desarrollo del Centro Histórico. El segundo periodo (2004-2009) es comprendido por un explosivo aumento en aprobación de permisos de edificación en el sector a raíz de la modificación que sufrió Santiago Poniente en la restricción a la edificación en altura, lo que desplazó la actividad de la construcción hacia zonas dentro de la comuna con disposiciones menos limitante generando que en cinco años se aprobaran 40 proyectos en el área de estudio. Esta etapa es liderada por la participación de la empresa Geosal. Por último un tercer periodo (2010-2014) de receso en la actividad de la construcción, que puede dar cuenta de la consumación del ciclo inmobiliario en el sector.

En este proceso estuvieron involucrados 35 entidades privadas diferentes, donde nueve empresas produjeron el 54% del total de los proyectos, las que son en su mayoría entidades con un alto grado de inversión, de esta forma cinco empresas desarrollan más de cuatro edificios por su cuenta, y algunas como Geosal (que desarrolla siete en total) o Davel

(que desarrolla cinco en total) alcanzan a acaparar manzanas completas. Así como existen estas empresas con un portafolio variado de proyectos desarrollados en distintas etapas simultáneamente, existen por otro lado empresas con una capacidad de inversión menor, donde 26 entidades generaron solo una operación inmobiliaria, algunas de ellas corresponden a entidades financieras como bancos o fondos de inversión privados, lo que habla de la diversidad del mercado inmobiliario en cuanto a la competencia y capacidad de inversión entre los actores privados que participan en él.

En otro contexto, el estado actual del mega-proyecto inmobiliario Piedra Roja se basa en el desarrollo de macrolotes que conforman los distintos barrios que corresponden a los proyectos comercializados dentro de él. Hasta el 2015 existen 18 proyectos-barrios diferentes pero se encontró la información requerida para analizar 14 de ellos. Al igual que el caso de Santiago y como se ha comentado en resultados anteriores, en el desarrollo inmobiliario de Piedra Roja también se distinguen diferentes fases y en este caso son dos importantes. La primera etapa (2001-2006) corresponde a la fase originaria donde se inicia el proceso de venta de los primeros condominios con el fundador barrio “Las Bandadas”, y tanto antes que finalizara sus etapas de crecimiento comienza el desarrollo de su proyeco-barrio gemelo “Las Flores”, ambos proyectos fueron impulsados únicamente por Manquehue. A ello le sigue un segundo periodo de expansión del portafolio de proyectos que comienzan a ser desarrollados simultáneamente por la empresa, y la proliferación de más proyecto-barrios se agudiza a medida que los primeros en ser creados se consolidan y se corrigen las modificaciones al PRMS en cuanto a la red vial que conectará a Piedra Roja con el sector oriente de Santiago. En este momento se inicia la venta de macrolotes a diferentes desarrolladores inmobiliarios con alta capacidad de inversión para que construyan proyectos propios, como Siena, Socovesa y Aconcagua. Al mismo tiempo, la actividad financiera de Manquehue en la Bolsa de Valores le permite emplear el “método de la participación” y compartir el financiamiento de los proyectos con otras entidades financieras que aportan con diferentes porcentajes al total de la inversión, donde se destaca a las FIP BICE, Moneda y Consorcio.

Más allá de enfatizar en las diferencias evidentes entre dos mercados inmobiliarios con tipologías de edificación completamente distintas, como cantidad de viviendas producidas (17.060 en Santiago y 2.383 en Piedra Roja) y la superficie total construida (1.230.347 m² en Santiago y 444.888 m² en Piedra Roja), para apreciar diferencias notorias entre ambos casos resulta relevante contrastar los motivos que impulsaron el tránsito por las distintas etapas de desarrollo de cada contexto. Las razones que acompañan al *boom* inmobiliario en el Centro Histórico de Santiago tienen que ver con un manejo táctico del gobierno local que desplazó la actividad de la construcción hacia el Centro Histórico, mientras mantenían un marco regulatorio permisible para la densificación que hasta promovía el deterioro urbano y su potencial renovación. Por otra parte, desde el gobierno regional, la consolidación de Piedra Roja se debe a la disposición de condiciones mínimas por parte de Manquehue que aseguraran la prosperidad económica de un mega-proyecto al

consolidar el funcionamiento de los fundadores barrios gemelos y la posterior estructuración de la red vial que conecta Piedra Roja a Vitacura.

Otra diferencia destacable es el nivel de inversión que requiere una empresa para poder participar en uno de los mercados inmobiliarios, la diversidad de actores presentes en el centro y la cantidad de empresas que solo cuentan con un proyecto a su cargo habla de un mercado urbano más accesible y diversificado que abarca una amplia gama de actores privados, mientras que la magnitud de la inversión que demanda el desarrollo urbano periférico de alto estándar como Piedra Roja restringe la actividad hacia aquellas empresas con una dimensión de inversión con una trayectoria estable y mayor que debe hacerse cargo del proceso de urbanización desde un entorno rural.

Respecto a este último aspecto es importante destacar a Salfacorp como una empresa inmobiliaria con capacidad de inversión metropolitana, al igual que Manquehue cotiza acciones en la Bolsa de Valores y está presente en el mercado generado en el centro a través de su filial Geosal, con la mayor cantidad de proyectos desarrollados en el área de estudio, y al mismo tiempo participa en el crecimiento de Piedra Roja por medio de Aconcagua, por medio del proyecto-barrio “El Refugio”. El comportamiento de Salfacorp tanto en Santiago como en Piedra Roja habla de un mecanismo de inversión común en el crecimiento urbano metropolitano, y constituye una semejanza entre los casos acorde a la relación entre desarrollo inmobiliario y el sistema financiero nacional y transnacional. En Santiago y en Piedra Roja las empresas con el mayor nivel de inversión participan en la Bolsa, en el centro lo hacen Geosal (Salfacorp), Euro y Paz y, también el Fondo de Inversión Santander Plusvalía se desprende del mismo sistema, mientras que las otras empresas financian sus proyectos mediante créditos bancarios, y el vínculo es más evidente todavía si se considera, además de su actividad en la Bolsa, el método de la participación empleado por Manquehue para el desarrollo de cada uno de sus proyectos. Para ambos casos de estudio esta dinámica que envuelve a los marcos regulatorios y al sistema financiero para la concentración estratégica de inversión inmobiliaria (sea mediante financiamiento por crédito bancario o por participación en la Bolsa de Valores) es la que define las diferentes fases de crecimiento de los mercados estudiados, donde en ambos contextos cobran relevancia “elementos detonantes” como la modificación al PRC de Santiago Poniente en el 2003 que desplaza la actividad hacia el Centro Histórico, y la modificación N°71 al PRMS que concreta la conectividad entre Piedra Roja y Vitacura, como se ha visto, ambos elementos experimentaron un incremento en la actividad de la construcción y consolidaron el desarrollo inmobiliario local.

4.4.3- EL empresarialismo urbano metropolitano de Santiago

El tercer objetivo realizado tuvo por motivo interpretar la aplicación de las estrategias de desarrollo urbano desde el relato de actores públicos y privados implicados. Como se ha visto en ambos casos de estudio, existe una alineación entre los marcos normativos de

crecimiento urbano con el funcionamiento del mercado inmobiliario, el que se ha desarrollado en distintas fases según las modificaciones adoptadas por el gobierno local o regional sobre los instrumentos de planificación con efectos directos en la magnitud y localización de la inversión inmobiliaria. Desde el relato de los actores involucrados, esta alineación distingue otra dimensión que envuelve la aplicación de las estrategias si se establecen las razones detrás de la renovación urbana de Santiago y la aplicación del modelo ZODUC en Colina, como la consecuencia del posicionamiento de intereses de actores específicos, distintos en su origen y relacionados entre sí, con cierta capacidad para dirigir el desarrollo urbano interviniendo sobre los mecanismos de gestión, o para influenciarlos indirectamente.

Los resultados del tercer objetivo desprendidos de la interpretación del relato de actores claves, mostraron cómo dialogan las causas que originaron las estrategias y los mecanismos de gestión empleados, con las distintas etapas por las que ambas estrategias transitaron, y así se determinó cómo son justificadas las estrategias desde el sector público, cómo opera en este marco el sector privado y cuáles son los efectos generados. Estos procesos que pueden ser entendidos como la dependencia de una trayectoria específica de crecimiento urbano a un contexto geográfico e institucional dado, puede contrastarse a través de una perspectiva panorámica entre los casos tratados.

En el caso de Santiago, las causas que originaron la idea de crear una estrategia de desarrollo urbano hace referencia al terremoto que afectó al centro del país en 1985, lo que evidenció el estado de deterioro del entorno construido suscitando la intervención por parte del gobierno local lo que provocó la creación de la CORDESAN cuyo directorio está compuesto por funcionarios municipales, agrupaciones vecinales y el sector privado (desde empresas hasta gremios como la CChC), como una forma de concretar el vínculo entre el sector público y el sector privado, y como se ha visto en resultados anteriores, implicó la privatización de la gestión urbana en Santiago. Los mecanismos que articulan a la estrategia de renovación urbana envuelve principalmente a tres elementos claves; (I) las Zonas de Renovación Urbana creadas en 1987, delimitadas por cada gobierno local en zonas de deterioro con potencial de renovación, (II) el Plan de Repoblamiento lanzado en 1991, gestionado inicialmente por el municipio de Santiago y traspasado a la CORDESAN, que derivó en facilitar información de mercado hacia las empresas inmobiliarias interesadas en invertir en Santiago, donde resaltan la bolsa de demanda y el banco de terrenos, y (III) el Subsidio de Renovación Urbana aplicado en las Zonas de Renovación Urbana que implicó una cooperación estratégica entre el gobierno local y en central para incentivar el mercado inmobiliaria en el centro y apoyar económicamente a familias interesadas en repoblarlo. Las Zonas de Renovación Urbana adquieren una relevancia mucho mayor cuando estos dos últimos elementos comienzan a funcionar.

Respecto a la gestión de la CORDESAN es posible identificar cuatro etapas con características distintas según se muestra en la imagen 8 ; una primera fase (1991-1996)

corresponde a la exploración de las aptitudes del mercado y se crean los primeros proyectos residenciales, los que son en su mayoría gestionados colectivamente por cooperativas de viviendas, y los escasos edificios erguidos son ubicados en Santiago Poniente; a ello continua una segunda etapa (1997-2000) que reconoce la potencialidad del mercado de renovación urbana y al ver que la gestión de la CORDESAN funciona, se abre el sistema al mercado para atraer mayor cantidad de inversión; una tercera etapa (2001-2010) es presentada como el aumento explosivo de los proyectos inmobiliarios aprobados por DOM, su tipología cambia pues los edificios son más altos, producen más viviendas pero más pequeñas, y en este periodo el mercado de renovación urbana se consolida, el SRU pierde relevancia al aumentar el valor de los inmuebles y la gestión de la CORDESAN comienza a ser cada vez más indirecta ante la presencia del fortalecimiento del mercado; por último se diferencia una cuarta etapa (2011 en adelante) donde la CORDESAN ya no ejerce un rol articulador en el mercado inmobiliario pues éste ya se ha consolidado, aunque las empresa acuden a su gestión ante escenarios económicamente riesgosos, como crisis económicas, o la saturación de un sector y así relocalizar la inversión.

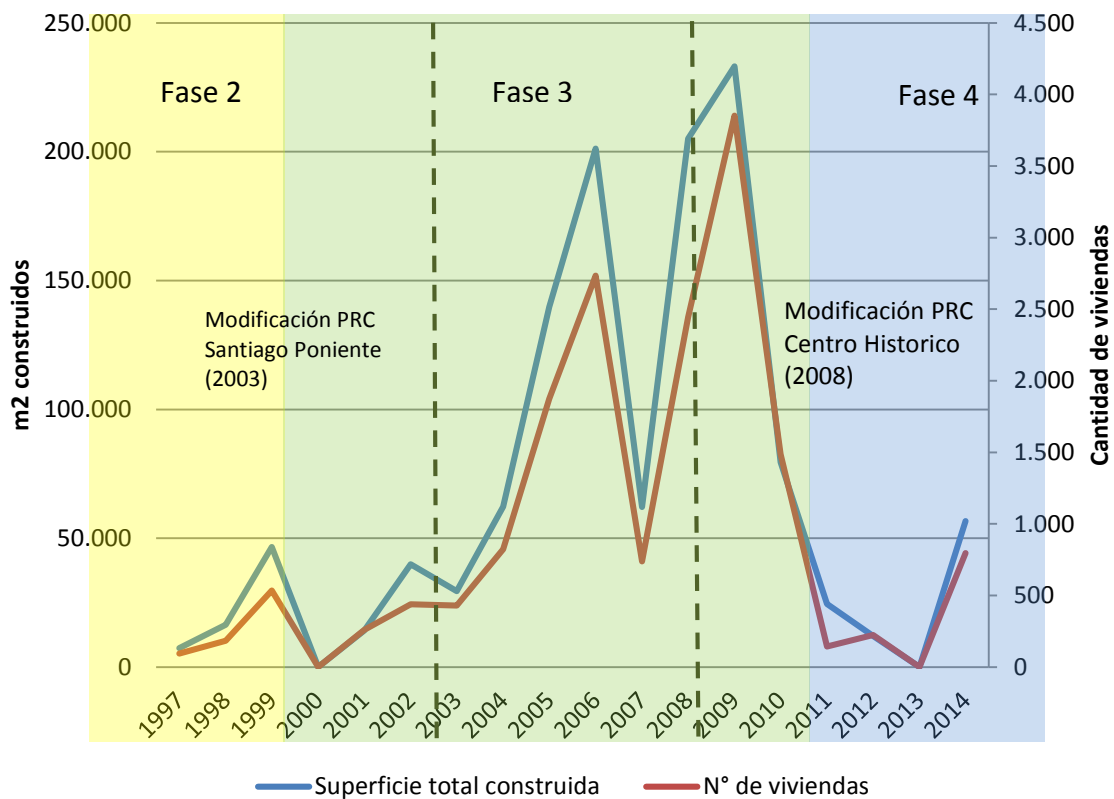


Imagen 8 Fases de la renovación urbana de Santiago. Fuente: elaboración propia, 2016

Por otra parte, el origen de Piedra Roja encuentra sus causas formales en lo establecido en la Memoria Explicativa del PRMS de 1997, donde se plantea a un Santiago “virtualmente urbanizado” como condición inminente producto de las tendencias de

crecimiento urbano, ante ello el SEREMI MINVU resuelve dirigir el crecimiento de la ciudad hacia áreas despobladas en la periferia, mientras, se aprovecha la oportunidad para regularizar la proliferación de las llamadas “parcelas de agrado” en la Provincia de Chacabuco, generando conflictos políticos entre el SAG y el MINVU ante visiones contrapuestas respecto a la protección de suelos agrícolas. Esto en conjunto da origen al modelo de planificación por condiciones que crea un vínculo legal entre el sector público y el privado, donde estos últimos se harían cargo del proceso de urbanización y de sus externalidades. Los mecanismos de gestión relevantes que estructuran la aplicación de la estrategia de expansión urbana apuntan a dos materias específicas; (I) la creación de las ZODUC en 1997 que crea nuevas áreas de desarrollo urbano en la medida de que exista la capacidad de hacerse cargo del conjunto de obras de infraestructura urbana básica que comúnmente es tarea de Estado por parte de las empresas inmobiliarias que desarrollarán sus proyectos, así como también sus externalidades, aspectos sintetizados en el Estudio de Impacto Urbano (EIU) que fija las condiciones que el SEREMI MINVU y luego el gobierno local le propone al sector privado para levantar sus proyectos, considerando aspectos económicos, viales, sociales y ambientales; y (II) la concesión de autopistas urbanas a través del MOP, que permite el fortalecimiento de las relaciones entre el sector público y privado para materializar las obras de conectividad, como el Acceso Nororiente y la Av. Paseo Pie Andino.

El desarrollo de las ZODUC puede ser definido en base a dos fases diferentes, según muestra la imagen 9; una primera etapa (1997-2001) donde los proyectos no podían materializarse debido a que no existían mecanismos legales que permitieran a las empresas privadas hacerse cargo de la infraestructura urbana básica y de las obras de mitigación requeridas, por lo mismo tampoco podían ser ingresadas al Servicio de Evaluación Ambiental quedando administrativamente trabadas; y una segunda etapa (del año 2002 en adelante) que se basa en la creación del “modelo de convenios voluntarios” como una forma de resolver este problema legal, en que cada entidad privada interesada en desarrollar los paños sujetos a cambio de uso de suelo firma un acuerdo con el MINVU, el MOP y el Ministerio de Transporte en el cual se comprometen a realizar de modo particular el conjunto de obras de urbanización y mitigación que demanda el modelo ZODUC para que puedan ser aprobados por el SEIA y materializar así los proyectos residenciales.

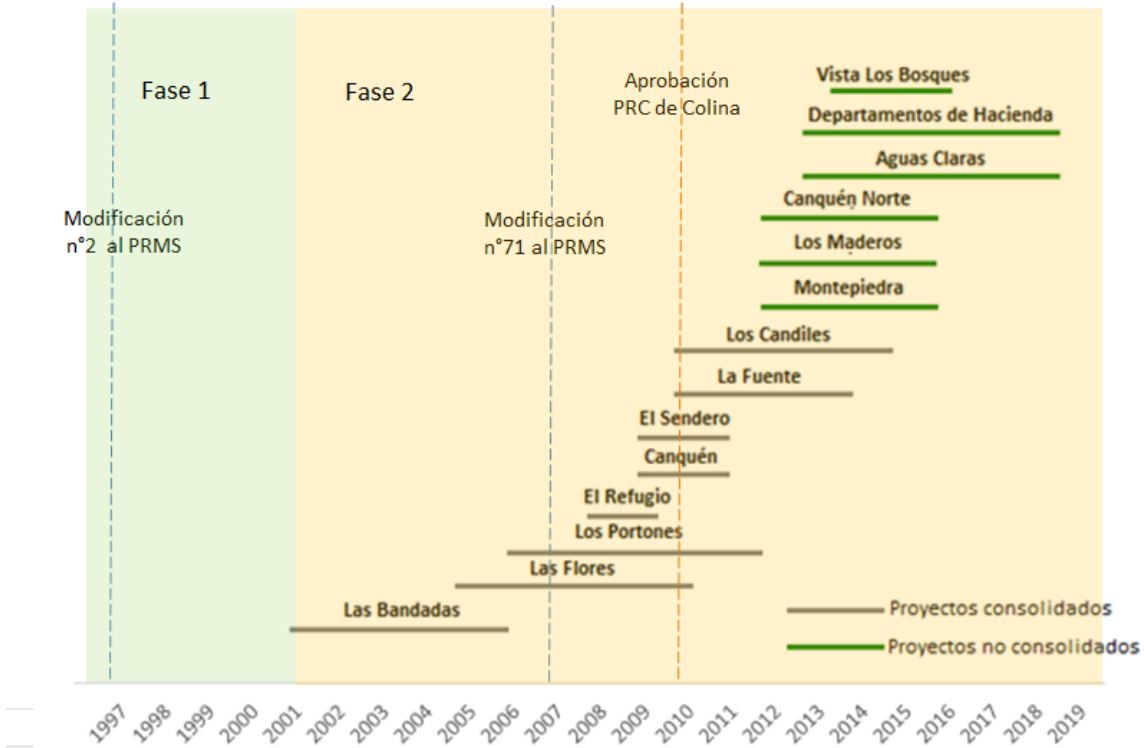


Imagen 9 Evolución de la aplicación del modelo ZODUC y origen de Piedra Roja. Fuente: Elaboración propia, 2016

La integración de los resultados obtenidos hasta ahora encuentra diferencias sustanciales en la aplicación de una y otra estrategia de desarrollo urbano; por un lado las causas que las originaron son completamente distintas, el gobierno local de Santiago decidió privatizar la gestión urbana local para revertir el proceso de despoblamiento y deterioro que arrastraba durante décadas su territorio comunal y crea así CORDESAN, por otro lado en Colina se privatizó el desarrollo urbano residencial de baja densidad dirigiendo el crecimiento de Santiago hacia la Provincia de Chacabuco para evitar algún tipo de saturación urbana metropolitana y al mismo tiempo resolver los problemas asociados a las parcelas de agrado creando las ZODUC. Aun cuando los casos constituyen orígenes diferentes, en el uno y en el otro la aplicación de las estrategias de crecimiento urbano deriva en la activación del mercado inmobiliario por un horizonte de más de 20 años.

Más allá de sus diferencias ya establecidas, es relevante entender que esta apertura del mercado comprende causas también diferentes; de acuerdo a lo planteado por el ex Director de la CORDESAN y el arquitecto del gobierno local, para el caso de Santiago, mediante una planificación urbana permisiva, el Plan de Repoblamiento, el SRU, las Zonas de Renovación urbana, y una coordinación con el MINVU, se logra incentivar el arribo de empresas inmobiliarias al centro, estimular la creación de un mercado inmobiliario cuya lógica apuntaba hacia la periferia, por lo tanto la gestión de la CORDESAN se basó en reducir

al mínimo el grado de incertidumbre respecto a la inversión privada y así crear condiciones políticas favorables para que las empresas maximicen el aprovechamiento de la geografía económica del centro metropolitano, en otras palabras el gobierno local fue quien coordinó y facilitó la localización de inversión en sectores claves acorde al propósito de poblar y renovar. Por otra parte y según lo planteado por el ex SEREMI y los asesores urbanos del municipio de Colina, Piedra Roja es el resultado de la existencia de una presión histórica ejercida por el sector empresarial quienes especularon con la posibilidad de desarrollar grandes predios en la Provincia de Chacabuco desde el comienzo de la década de 1990, lo que deriva en la creación del modelo ZODUC en 1997, otorgando la posibilidad de urbanizar terrenos de propiedad de estas empresas mediante criterios deliberados y parciales que fueron en su momento centros de atención mediática y conflictos políticos internos, contradiciendo la planificación urbana metropolitana establecida tres años antes, por lo tanto, la intención por parte del gobierno regional de proponer un crecimiento más armónico para el Santiago Metropolitano y regularizar las parcelas de agrado quedan como justificaciones de segundo plano ante la presión inmobiliaria, constatada en las entrevistas analizadas.

CAPÍTULO V DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

5.1- DISCUSIONES

En este subcapítulo de discusiones se realizará una breve recapitulación de los resultados obtenidos a la luz de las preguntas operativas de investigación propuestas al inicio del trabajo para dar cuenta en qué medida y sentido logran responder a las preguntas generales de acuerdo a los aspectos teóricos que guían la investigación. Luego se reconocerán las limitaciones del estudio y los principales aportes que arroja.

Como se ha observado a lo largo del Capítulo IV, hasta ahora el tratamiento de los dos casos de estudio sigue un tránsito paralelo entre ambos haciendo una síntesis al término de cada objetivo específico, independiente del cuarto objetivo que trata más bien de una integración sistemática en función de los tres primeros. En este momento es necesario tratar conjuntamente a los casos de estudio y relevar el sentido que tienen los resultados desprendidos de ellos desde el prisma del empresarialismo urbano según lo entendido por HARVEY (2007B) y SMITH (2012) en un contexto del norte global, y LÓPEZ ET AL (2012; 2014) y LÓPEZ (2013) para el caso chileno.

5.1.1- *Empresarialismo urbano a lo chileno*

Respecto a la descripción de la evolución de la planificación urbana enfocada en el desarrollo inmobiliario revisada en la sección 4.1, se ha constatado que el aspecto central que envuelve al proceso de toma de decisiones sobre los marcos normativos que regulan el crecimiento de las ciudades se encuentra dirigido a generar oportunidades seguras para la inversión inmobiliaria, muy en línea a lo establecido por VICUÑA (2013). También es relevante apreciar que cada caso depende de una trayectoria definida por las condiciones políticas-institucionales dadas y por el contexto geográfico, definición de una trayectoria de acuerdo a lo planteado por THEODORE ET AL. (2009). En este punto es importante destacar que mientras la planificación urbana de Santiago, ya sea un traje a la medida para el sector inmobiliario, como podría ser entendido por CONTRERAS (2010; 2011), con modificaciones normativas *ad hoc* para la inversión (LÓPEZ ET AL. 2014) y *ex post* en su reacción (López, 2013), encuentra en su evolución una delegación sujeta al gobierno local quien transmite su propósito de renovación urbana en las políticas públicas, desplazando, restringiendo o localizando la inversión, en una actitud empresarialista del gobierno local que aprovecha las posibilidades de un mercado urbano desregulado (LÓPEZ ET AL., 2012).

Este aspecto es opuesto a lo sucedido en Piedra Roja en Colina, que mantiene un escenario periférico económicamente liberado, más allá de las restricciones propuestas por el límite urbano que no ha sido capaz de contener un crecimiento urbano a estas alturas

inevitable que más bien responde a las necesidades propias del capitalismo expansivo sobre el espacio, como podría decir HARVEY (2012), y en estos términos, la conformación del modelo ZODUC que descendió desde las decisiones adoptadas por el gobierno regional en el PRMS de 1997 respecto a la vocación residencial que adquiriría la Provincia de Chacabuco a partir del siglo XXI no encuentra alguna mediación significativa por parte del gobierno local quien tuvo que posteriormente aprobar un PRC sujeto a la imposición del SEREMI MINVU. Mientras, los estudios de TRIVELLI (2006; 2011) dan cuenta del proceso discrecional y poco transparente que acompañó a la creación de las ZODUC, basadas en negociaciones a puertas cerradas entre las SEREMI y las empresas dueñas de predios a los que se les otorgaría permiso para edificar.

Por medio de la caracterización del desarrollo inmobiliario en los casos estudiados en la sección 4.2, más allá de la descripción de la tipología de crecimiento urbano que presenta diferencias naturales y adecuadas a la geografía de los mercados urbanos allí creados (delgados edificios de departamentos en serie en el centro y un mega-proyecto con condominios cerrados en la periferia), lo que ha resultado relevante es identificar diferentes momentos y periodos que caracterizan el ritmo e intensidad de la dinámica de crecimiento. Este aspecto, que ha sido constatado en el Centro Histórico de Santiago y en Piedra Roja, trae a discusión la estrecha relación dispuesta entre el sector inmobiliario y las fluctuaciones macroeconómicas a escala global, en un proceso de agudización de la “urbanización de la economía”, su financiarización y la concentración de la actividad de la construcción en las regiones metropolitanas (DAHER, 2013).

Una forma de apreciar esta relación entre urbanismo y economía es palpar los resultados asociados a la producción de unidades residenciales en el Centro Histórico de Santiago, donde las cifras muestran que tras la crisis económica del Suroeste Asiático (1997-1999) existe un sostenido incremento en la actividad inmobiliaria que encuentra un apogeo entre los años 2008 y 2009, periodo donde estalló la crisis económica *subprime* (2007-2011) repercutiendo en un desincentivo de la inversión y una desaceleración en la producción inmobiliaria. Dentro de este mismo contexto, el desarrollo urbano de Piedra Roja se origina tras la crisis asiática y la edificación de los primeros proyectos comienza en el año 2002, durante el periodo de la crisis *subprime* solo son aprobados dos proyectos-barrios con etapas de crecimiento que no superan los tres años, comparado al periodo de seis años que duraron los proyectos fundadores. Estos barrios, “El Refugio” y “Canquén”, no son desarrollados por Manquehue, sino por Siena y Aconcagua. Es importante destacar que esta última más bien es una filial de Salfacorp S.A que tiene participación registrada tanto en el Centro Histórico con su filial Geosal, como en Piedra Roja, con Aconcagua, clarificando que existen determinadas empresas inmobiliarias con participación a escala local y metropolitana según sus posibilidades de inversión, determinado, como se verá más adelante, la relevancia que adquiere el sistema financiero en el crecimiento urbano metropolitano de Santiago. En este mismo sentido ambas crisis económicas, la asiática y la *subprime*, permiten entender la

importancia que adquiere la inversión inmobiliaria respecto a la dinámica económica global en las últimas décadas, entendiendo que las crisis capitalistas después de la década 1970 tienen como base cuestiones propias al desarrollo urbano, lo que permite entender que las oscilaciones económicas globales tienen profundas raíces urbanas tanto en sus causas como en sus consecuencias (HARVEY, 2012).

Con esta evidencia, resulta necesario entender cómo la renovación urbana de Santiago y la expansión urbana de Colina se circunscriben a procesos de acumulación y circulación de capital en un sentido más amplio y complejo. Entendiendo el rol de la planificación urbana como facilitador y coordinador de las estrategias de localización empresariales en ambos contextos, el auge del proceso de urbanización en el centro y periferia, aspecto que implicó la superposición de la actividad de la construcción privada respecto a la pública desde la década de 1990, es posible entenderlo como un *capital switching* en el sentido de que se ha provocado un estímulo del circuito secundario de circulación de capital, asociado a la producción de espacios urbanos, respecto al primario, vinculado a la producción industrial, y que permite mantener un flujo continuo y saludable a la economía (CHRISTOPHERS, 2011), esto a su vez representa un modo de generar una solución espacial [*spatial fix*] al capital excedente en riesgo de devaluarse como una válvula de escape segura a la sobreacumulación (HARVEY, 2003; SCHOENBERGER, 2004; VALENÇA, 2013), lo que ayuda a constatar la “urbanización de la economía” a raíz del empresarialismo urbano chileno (DAHER, 2013; HARVEY, 2007B). Dentro de estos términos, la regulación urbana *ad hoc* de Santiago que derivó en la proliferación serial de edificios en altura (LÓPEZ ET AL., 2014), junto a la creación del modelo de planificación por condiciones que originó al mega-proyecto Piedra Roja, constituyen dispositivos instrumentales para mantener una libre circulación y acumulación de capital en un sentido multi-escalar a través de la inversión en el entorno construido y por construir, común a los procesos de desarrollo urbano desigual en áreas metropolitanas (SMITH, 2012).

La financiarización de la economía juega un papel central en este proceso y es explicativa para entender el comportamiento de los actores privados involucrados en el desarrollo urbano, al comprender la amplia gama de posibilidades y capacidades diferentes de inversión que poseen. Tal como lo entiende DAHER (2013), la financiarización de la economía implica la diversificación geográfica de la inversión, el aprovechamiento de la conformación de nuevas geografías de acumulación y la distribución del riesgo en la inversión inmobiliaria, y los mecanismos concretos que articulan a la economía financiera con el desarrollo inmobiliario metropolitano es la operatividad en la Bolsa de Valores de las entidades privadas con posibilidades de inversión a gran escala, y los fondos de inversión privado, como analizó CATTANEO (2011) que advierte sobre los arreglos institucionales necesarios para crear un sistema financiero adecuado para mantener un ritmo de crecimiento urbano metropolitano.

Como se ha constatado en los resultados vistos en la sección 4.2 que identifica a los actores involucrados en el desarrollo urbano de ambos casos de estudio, el acceso directo al sistema financiero mediante la participación en la Bolsa de Valores, una cualidad de la que son parte las grandes empresas como Euro, Paz, Salfacorp y Manquehue, les permite mantener varios proyectos simultáneos con posiciones estratégicas en el mercado del suelo. La actividad financiera de las entidades desarrolladoras implica una capacidad desigual para aprovechar las geografías de acumulación dispuestas tanto en el centro como en la periferia. En el primer contexto, el mercado inmobiliario se encuentra conformado por la participación de una amplia cantidad de empresas interesadas en invertir y es más fragmentado respecto al de la periferia, donde Manquehue al ser propietaria de Piedra Roja tiene el control sobre la propiedad del suelo. Del mismo modo el sistema financiero le permite a las empresas diversificar el riesgo respecto a la inversión, principalmente por las posibilidades que ofrece la Bolsa de Valores al permitirle a aquellas empresas de mayor escala compartir el financiamiento y la rentabilidad de sus proyectos cotizando sus acciones, mientras que las empresas pequeñas dependen del acceso al crédito a través de bancos o la conformación de un fondo de inversión privado destinado a una única operación inmobiliaria, estas empresas son a su vez más sensibles a las oscilaciones económicas. Este aspecto advierte sobre la multiescalaridad del empresarialismo urbano comprometida en el proceso de apertura de nuevos mercados urbanos, los que superan la noción de dependencia de la trayectoria al sortear las particularidades contextuales e institucionales (THEODORE ET AL., 2009) para posicionarse como expresiones de políticas urbanas derechamente empresariales en diálogo con lo propuesto por HARVEY (2007B).

Por medio de la interpretación de la aplicación de las estrategias desde el relato de determinados actores públicos y privados revisados en la sección 4.3, se ha observado que a raíz de motivos de orden muy distintos se ha logrado la apertura de mercados inmobiliarios con horizontes de desarrollo que superan los 10 años y a diferentes escalas geográficas. De acuerdo al diseño de la investigación, es en este aspecto donde más se destaca el modo de operar de las asociaciones público-privadas creadas en Santiago, en tanto es posible entender el empresarialismo urbano a través de la aplicación de dos estrategias de crecimiento conformadas mediante la imposición de una agenda fijada por determinados actores públicos y privados, envueltos en complejas relaciones de poder y con una perspectiva hegemónicamente neoliberal respecto a la gestión de las ciudades, haciendo que el crecimiento urbano dependa de pequeños grupos políticos y económicos que producen y reproducen discursos específicos que llevan a la imposición de ciertos modelos de urbanización (BARTON, 2008). Es por ello que el término de “gobernanza” ha sido ampliamente aceptado por los gobiernos urbanos del mundo a diversas escalas geográficas, justamente por representar la gestión empresarial de las ciudades cuando el sector privado adquiere relevancia gravitante en la toma de decisiones, considerando la difusa línea que divide al sector público del privado.

El empresarialismo urbano en un sentido clásico comprendido desde HARVEY (1989) o dirigido hacia el caso chileno POR LÓPEZ ET AL. (2012) como “urbanismo pro-empresarial” centra irremediamente su atención en los especiales atributos del suelo, como contenedor de un valor de uso y valor de cambio, como elemento básico de localización y recurso transable que permite obtener riqueza y poder, fijándose en el interés de un influyente grupo de individuos que ven a las ciudades como una organización empresarial donde debe fomentarse la dimensión económica del suelo conllevando a la intensificación de su uso, para maximizar las posibilidades de rentabilidad a través de la inversión, haciendo ellas una verdadera “máquina de crecimiento” (MOLOTCH, 1976; DUCCI, 2004). Por lo tanto, la calidad de vida de los habitantes urbanos se encuentra definida por las decisiones adoptadas por un grupo de políticos y empresarios con capacidad para definir la política pública e invertir en urbanización, y es acá donde resulta importante apreciar cómo la política se relaciona con la economía, sobre todo cuando se expone mediáticamente que un alto ejecutivo de la empresa Euro, con una importante actividad en el área de estudio, deba prestar declaración a la fiscalía por realizar pagos al ex alcalde de Santiago Pablo Zalaquett en el año 2008, en el marco del financiamiento ilegal de campañas políticas.

Al menos los antecedentes permiten levantar un cuestionamiento razonable sobre el hecho que el municipio aprueba con una diferencia de días tres proyectos de la empresa Euro en el Centro Histórico. Del mismo modo, la creación del modelo ZODUC levantó importantes cuestionamientos respecto a la discrecionalidad en la asignación de permisos de edificación a predios de determinadas empresas, con negociaciones realizadas a puertas cerradas sin siquiera la mediación de los gobiernos locales. Es importante cuestionar la orientación del crecimiento de las ciudades sobre todo en un ambiente político lleno de cuestionamientos por la escasa transparencia en el proceso de toma de decisiones, donde el llamado “Caso Caval”, muy controversial por la investidura de los involucrados, puede representar una pequeña arista de un proceso estructural que se manifiesta a diversas escalas geográficas.

En este marco de poca claridad en determinación de una agenda que defina la dirección, ritmo e intensidad del crecimiento de la ciudad es importante destacar el rol que juega la élite política- económica y la tecnocracia en el ejercicio de la imposición de ciertos discursos sobre temas urbanos y sobre el control y desarrollo de esta “máquina de crecimiento”, dado que al constituir un bloque ideológicamente hegemónico imponen una determinada visión sobre el modo por el cual debería crecer la ciudad, involucrando intereses económicos por sobre una perspectiva territorial y equilibrada que debiese predominar. De este modo, se entiende que en la comuna de Santiago la acción del gobierno local estuviera dirigida a promover un proceso de renovación urbana regulado por el mercado, especulativo por naturaleza y conflictivamente gentrificador (LÓPEZ, 2013), en desmedro de una renovación urbana equilibrada en cuanto impacto social, ambiental y con una adecuada adaptación al entorno urbano preexistente. La entrevista realizada al ex director de la

CORDESAN es clara al constatar el necesario vínculo que debe existir entre el sector público y el sector privado para atraer la inversión al centro. Asimismo, se implementó el modelo de planificación por condiciones tras aprobar el PRMS de 1997 que otorgó permisos de edificación a predios de propiedad de importantes empresas inmobiliarias en la Provincia de Chacabuco, en desmedro de Pudahuel donde también existían empresarios con interés en ampliar el límite urbano hacia la comuna. Este modelo de crecimiento, entendido como un experimento por los asesores urbanistas del Municipio de Colina, solo refleja el carácter netamente neoliberal de la agenda adoptada para expandir el límite urbano (THEODORE ET AL., 2009), así como también el responsable de la radical alteración de las condiciones socio-ambientales del territorio en donde se levantó Piedra Roja, una conflictividad en torno a los recursos naturales, principalmente el agua, todavía latente pero que no tardará en manifestar disputas (LUKAS & FRAGKOU, 2014).

La tabla 14 resume brevemente los principales hallazgos por medio del desarrollo de los tres primeros objetivos específicos y los sitúa comparativamente, como se muestra a continuación:

Tabla 14 Contraste de los resultados obtenidos en los primeros tres objetivos específicos

Objetivo	Santiago – Centro Histórico	Colina – Piedra Roja
<p>Describir las principales modificaciones a la planificación urbana relevante para permitir el desarrollo inmobiliario en ambos contextos.</p>	<p>PRC altamente permisivo para la edificación en altura es modificado parcialmente durante la década de 1990, regulando Santiago poniente y dirigiendo la actividad inmobiliaria hacia el eje Santa Isabel. Durante la década del 2000 se reestructura íntegramente el PRC, en el año 2003 se congela la edificación en altura en Santiago Poniente lo que genera el desplazamiento de la actividad inmobiliaria hacia el Centro Histórico, zona cuya planificación urbana fue actualizada en el año 2008, manteniendo condiciones favorables para la producción inmobiliaria.</p>	<p>La modificación al PRMS en 1997 crea el modelo de suburbanización basado en las AUDP y ZODUC en la Provincia de Chacabuco, incorporando 8.700 has para el desarrollo urbano. La actualización del año 2007 corrige y establece la estructura vial definitiva que permitirá concretar el desarrollo urbano planificado para las ZODUC basado en autopistas urbanas concesionadas como Radal Nororiente y Pase Pie Andino que conectan Colina con Vitacura. La aprobación del PRC del 2010 mantiene lo establecido por el PRMS en cuanto a características de las ZODUC y la red vial es perfeccionada.</p>
<p>Caracterizar el desarrollo inmobiliario generado en ambos contextos e identificar a las entidades privadas o actores involucrados</p>	<p>Desarrollo inmobiliario basado en la producción de altos edificios de departamentos en serie cuyas alturas aumentan con el tiempo, mientras la superficie de las viviendas disminuye. Se catastraron 60 proyectos pero lograron ser analizados 58 de ellos. Se identifican tres periodos de crecimiento con énfasis en el segundo (2004-2009) donde se aprobaron 40 edificios. Se evidencia la participación de 35 entidades privadas, donde 9 empresas desarrollaron el 54% del total de los proyectos. Se identifica la participación de empresas importantes quienes acaparan una gran cantidad de proyectos y manzanas completas, mientras que existen muchas empresas pequeñas con solo una operación inmobiliaria, así como también bancos y entidades financieras como fondos de inversión privados que participan del mercado.</p>	<p>Crecimiento de un mega-proyecto inmobiliario basado en el desarrollo de macrolotes que conforman los distintos barrios que corresponden a los proyectos comercializados dentro de Piedra Roja. Hasta el 2015 existen 18 proyectos-barrios diferentes pero se encontró la información requerida para analizar 14 de ellos. Se identificaron dos periodos de crecimiento, el primero (2002-2006) con participación exclusiva de Manquehue en la promoción de los proyectos pilotos, mientras que el segundo (2007-) se basa en la apertura del mercado a otras empresas que puedan crear barrios propios. Se identifican tres importantes inmobiliarias con presencia en Piedra Roja, mientras que la actividad financiera de Manquehue en la Bolsa de Valores le permite emplear el “método de la participación” y compartir el financiamiento de los proyectos con otras entidades financieras.</p>
<p>Interpretar la aplicación de las estrategias desde el relato de los actores público y privados implicados.</p>	<p>Ante un escenario urbano despoblado y deteriorado, el gobierno local crea a la CORDESAN y se privatiza la gestión urbana de la comuna con el propósito de revertir estos dos procesos. Una planificación urbana permisiva, el Plan de Repoblamiento, el SRU y las ZRU, mediante una coordinación con el MINVU incentivan el arribo de empresas inmobiliarias, donde la gestión de la CORDESAN se dirige a reducir al mínimo el grado de incertidumbre respecto a la inversión y así crear las condiciones para permitir desarrollar el mercado inmobiliario, el que adquiere diferentes grados de dinamismos por medio de cuatro etapas, donde paulatinamente la gestión de la CORDESAN se vuelve menos relevante en la medida en que el mercado se consolida.</p>	<p>La existencia de una presión histórica ejercida por el sector empresarial ante la posibilidad de desarrollar grandes predios en la Provincia de Chacabuco, deriva en la creación del modelo ZODUC, otorgando la posibilidad de urbanizar terrenos de propiedad de estas empresas mediante criterios deliberados y parciales, contradiciendo la planificación urbana metropolitana establecida tres años antes. Se identifican dos etapas, la primera (1997-2001) evidencia el carácter experimental del modelo que no permite materializar ningún proyecto, y la segunda (2002-) basada en la creación del “modelo de convenios voluntarios” como una forma de resolver los problemas de la primera etapa, en que cada entidad privada interesada en desarrollar los predios ya asignados para urbanizar, firman un acuerdo con el MINVU, el MOP y el Ministerio de Transporte en el cual se comprometen a realizar el conjunto de obras de mitigación para que puedan ser aprobados en el SEIA</p>

Fuente: elaboración propia, 2016

La integración de resultados revisados en la sección 4.4 ha dado cuenta de las diferencias y similitudes en la aplicación de las dos estrategias de desarrollo urbano estudiadas, más allá del tratamiento de estos aspectos en detalle, que obedecen, como se ha indicado en diferentes ocasiones, a la definición de trayectorias dependientes de determinados contextos políticos, institucionales y geográficos (THEODORE ET AL., 2009), trayectorias que no obstante comparten una misma naturaleza subyacente y propia del empresarialismo urbano. El hecho de que sea central la conformación de alianzas público-privada, el arrojó de la gestión urbana al mercado capturado por prácticas especulativas y la creación de una geografía para la inversión inmobiliaria, entendiendo como los tres elementos básicos del empresarialismo urbano planteados por HARVEY (2007B) da cuenta de ello. Es interesante destacar en primera medida que el caso de Santiago responde a un modo de gestión urbana empresarial clásico que puede ser comparado con casos de estudios tradicionales como Baltimore (IBÍD.) o Society Hill en Filadelfia (SMITH, 2012) en tanto representan una racionalidad corporativista encargada de la revitalización de antiguos espacios urbanos deteriorados y el posterior estímulo de la inversión urbana, y en este sentido la CORDESAN puede ser análoga a la Corporación para el Desarrollo de la Vieja Filadelfia, por ejemplo (*Old Philadelphia Development Corporation*). Por otro lado, el caso del desarrollo urbano periférico mediante el modelo ZODUC contiene aspectos distintos, dado que no fue necesaria la creación de una corporación público-privada encargada de gestionar la suburbanización y la creación de Piedra Roja propiamente tal, sino más bien las relaciones entre el gobierno regional con el sector empresarial se cristalizan dentro de la propia normativa urbana, tanto en la planificación como en el sistema de concesiones de autopistas urbanas, otro modo de entender la cooperación entre el sector público y el privado, permitiéndole operar a una escala geográfica mayor.

Estos resultados también constatan que ambos casos de estudio responden a prácticas especulativas, naturalmente a escalas muy distintas, el mercado inmobiliario más fragmentado del centro implica la competitividad entre las diferentes empresas interesadas en obtener buenas localización para la inversión, y claramente las que tienen una participación formal dentro de la CORDESAN pueden anticiparse a cambios en la planificación urbana que puedan afectar las posibilidades de rentabilidad y diversificar óptimamente su portafolio de proyectos, asimismo empresas con mayor capacidad de inversión comienzan a conformar bancos de terrenos en determinados momentos a la espera de encontrar las mejores condiciones para iniciar una obra inmobiliaria. En la periferia el sentido especulativo es a una escala mucho más grande y se concentra en la racionalidad de determinadas empresas, en este caso Manquehue, para comprar una enorme cantidad de suelo rural barato (en las Memorias Anuales de Manquehue se habla de 3.000 ha) y aprovechar la modificación a la normativa urbana para darle uso urbano y subir abruptamente su valor. En ambos casos el esquema especulativo es soportado por la acción de los gobiernos urbanos,

sea regional o local que asumen los riesgos políticos, mientras el sector privado acapara las ganancias.

Del mismo modo, tanto en el centro como en la periferia las condiciones políticas e institucionales fueron propicias para permitir la generación de una geografía para la inversión inmobiliaria, o el desarrollo de una economía política del lugar en desmedro de una territorial, en palabras de HARVEY (2007B), entendiéndolo que la aplicación de ambas estrategias posee una marcada orientación neoliberal que las hace estar apegada lo más posible al mercado y a la obtención de la mayor rentabilidad posible por proyecto inmobiliario producido, en vez de considerar un desarrollo urbano social y ambientalmente sustentable que entrega oportunidades de prosperidad a todos los habitantes de un mismo territorio. En este sentido los procesos de gentrificación (CONTRERAS, 2010; LÓPEZ, 2013) y la conflictividad con el patrimonio urbano son explicativas en Santiago, mientras que la alteración social y ambiental alrededor de un mega-proyecto como Piedra Roja (LUKAS & FRAGKOU, 2014) tienen el mismo sentido.

Un aspecto que no puede dejarse de lado es el papel que tiene la competitividad interurbana y la creación de un buen clima para los negocios dentro de un esquema de gestión urbana empresarialista, que como se ha visto posee implicancias en la economía global, regional y local, aspecto que ha promovido a adoptar ciertos patrones de desarrollo urbano de todo tipo, gentrificación en los espacios urbanos centrales y la creación de un nuevo modelo de ciudad suburbana en Latinoamérica (JANOSCHKA, 2002), pues el empresarialismo urbano aumenta la flexibilidad geográfica con que las empresas nacionales o multinacionales pueden abordar sus estrategias de localización (HARVEY, 2007B). En el caso de Santiago, el gobierno local adopta una postura competitiva respecto a las demás comunas pericentrales para revertir el proceso de deterioro que lo afectaba, flexibilizando la normativa urbana e incentivando directamente la inversión inmobiliaria, mientras que Piedra Roja debía competir con las demás ZODUC que se desarrollaron en la Provincia de Chacabuco. Ambos casos representan la aplicación de una estrategia de crecimiento urbano exitosa respecto a sus competidores. En resumen, es posible relacionar a los dos casos de estudio porque ambos poseen una misma racionalidad de operar respecto al desarrollo inmobiliario, si se observa en un sentido más amplio y abstracto, si se quiere, en ambos casos permiten una libre circulación de capital en espacios metropolitanos (SMITH, 2012) se generan procesos de acumulación por desposesión (HARVEY, 2004), destrucción creativa institucional y del entorno construido y por construir (THEODORE ET AL., 2009) y encuentran en su génesis la toma de decisiones a puertas cerradas promovidas por determinados actores de la élite política y económica, además de tecnócratas con la capacidad para imponer determinados modelos de crecimiento urbano (BARTON, 2008), actores que en gran medida determinan el funcionamiento de esta “máquina de crecimiento” (MOLOTCH, 1976; HARVEY & MOLOTCH, 1986).

5.1.2- Límites y aportes de la investigación

Dado el diseño empleado en la investigación es importante destacar los límites que envuelven su desarrollo. Respecto a la descripción de los instrumentos de planificación urbana relevantes para permitir el desarrollo urbano en los casos de estudio, es pertinente adoptar una metodología más específica de análisis de contenido de documentos oficiales que permita apreciar la complejidad de un texto como representación simbólica de una determinada concepción de la realidad desprendida de discursos específicos. Tras la realización del primer objetivo específico se constata la interpretación del contenido de los textos establece un linde con las herramientas metodológicas disponibles. Por otro lado, una descripción más acabada de la racionalidad y comportamiento del sector inmobiliario debiese considerar la evolución del valor del suelo allí donde las estrategias de crecimiento fueron aplicadas, como un modo de palpar empíricamente actividades especulativas y determinar la capacidad de los actores privados para capturar distintos niveles de renta de suelo. Asimismo datos sobre valores de inversión inmobiliaria en cada caso de estudio podría ayudar a comprender mejor las dinámicas de los mercados urbanos generados.

También se evidencian límites en la investigación al constatar la falta de metodologías específicas para tratar la conformación de redes entre actores públicos y privados envueltos en relaciones de poder, y así sistematizar adecuadamente los intereses, motivación y conflictos entre cada actor involucrado en la confección y aplicación de las estrategias de desarrollo urbano estudiadas. En este mismo sentido se requiere una mayor cantidad de entrevistas realizadas al sector público, como al MOP principalmente, y al sector privado, como a empresas consultoras de planificación urbana. Por último, en un marco de gobernanza, la investigación no considera a la sociedad civil implicada por los efectos de la renovación urbana de Santiago y la creación del mega-proyecto Piedra Roja en Colina, aunque esta postura podría justificarse al entender que dentro de la “máquina de crecimiento” la sociedad civil se encuentra principalmente relegada en la toma de decisiones de los actores con más influencia.

Los principales aportes de la investigación transitan fundamentalmente en cuatro sentidos; (I) la conjugación de una aproximación materialista del proceso de urbanización con una interpretación postestructuralista enfocada en la ideología, discursos, hegemonía y relaciones de poder de los actores que lo controlan, permite converger dos enfoques epistemológicos y metodológicos diferentes; (II) el contraste de dos casos emblemáticos de desarrollo urbano en Chile permitió entender que la privatización de la gestión urbana es un proceso que se expande a escala metropolitana, donde es posible distinguir al empresarialismo urbano como una actitud propia de gobiernos en la etapa actual del capitalismo globalmente unificado, permitiendo advertir además de la multiescalaridad del proceso; (III) esto permite superar la falsa disyuntiva entre la densificación y expansión urbana de la AUMS (DE MATTOS & FUENTES, 2013) entendiendo que ambos procesos son

parte del mismo modo de acumulación y; (IV) la posibilidad de desmarcar al proceso de transformación socio-territorial que conlleva el desplazamiento de antiguos residentes conocido como gentrificación a espacios rurales, donde el impacto del crecimiento de mega-proyectos urbanos implica la alteración del entorno natural con presumibles cambios en la economía del suelo, aumento del valor de los servicios, principalmente el acceso al agua, en un proceso distinto en cuanto a su trayectoria, claro está, pero similar en propósito.

5.2- CONCLUSIONES

Ha quedado en evidencia el empresarialismo urbano que envuelve a la aplicación de dos estrategias de desarrollo inmobiliario tratadas en los casos de estudio, estrategias que como se ha mencionado, son íconos emblema de la imposición de un determinado modelo que adoptan los gobiernos, a distinta escala político-administrativa, respecto a la orientación, ritmo e intensidad del crecimiento del Santiago Metropolitano. Se establece que el estudio del empresarialismo urbano implica la consideración de una amplia gama de actores políticos y económicos, distintos ministerios, municipios y entidades privadas que todo orden, desde actores financieros multinacionales, a empresas consultoras de planificación urbana, lo que representa una gran cantidad de variables que no fueron del todo consideradas dentro de la investigación dada su complejidad.

Se concluye que tanto la renovación urbana de Santiago por medio de edificios de departamentos en serie, como la suburbanización en Colina a través del mega-proyecto Piedra Roja, son procesos con una profunda orientación neoliberal en el marco de la privatización de la gestión urbana a escala metropolitana, como un modo de abrir nichos de mercado al capital nacional y transnacional que requiere anclarse en el espacio. Es presumible pensar que aquello es una característica propia de las ciudades capitalistas económicamente unificadas por el sistema financiero global.

En estos términos el empresarialismo urbano, cristalizado en la operación de la CORDESAN y en el funcionamiento de las ZODUC, representa un modelo de crecimiento propuesto desde una élite política-económica y tecnócrata que toma decisiones atravesadas por presiones, *lobby* y conflictos de intereses muchas veces difuminados en la difusa línea que separa a lo público y a lo privado. Es por ello que esta investigación resulta relevadora al momento de palpar la crisis política y económica por la que atraviesa el país durante estos años, dado que manifiesta un cierto modo de hacer las cosas respecto al cómo se piensan y producen espacios urbanos. Es una demostración del ejercicio del poder a diferentes niveles de escala y profundidad sobre la gestión del recurso suelo y del mismo proceso de urbanización, sobre el funcionamiento socio-material de la “máquina de crecimiento”.

Un aspecto novedoso de la investigación ha sido la utilización de metodologías mixtas para complementar el análisis de resultados, convergiendo aspectos cualitativos como la interpretación de documentos oficiales, el análisis cualitativo del contenido de entrevistas,

con elementos cuantitativos como el análisis de estadística de edificación. La convergencia y complementariedad equilibrada entre ambos enfoques resulta útil para confeccionar interpretaciones más profundas sobre procesos asociados a la planificación urbana, producción inmobiliaria y racionalidad respecto a la toma de decisiones y relaciones de poder entre los actores involucrados en la aplicación de las estrategias de desarrollo inmobiliario estudiadas. En tanto, uno de los aspectos más llamativos de la investigación ha sido el estudio conjunto de dos casos de estudio emblemáticos de empresarialismo urbano en Chile, aspecto que no ha sido tratado en investigaciones pasadas, por lo que los resultados arrojados a la luz de su contraste son hallazgos que contribuyen a comprender el modo por el cual se orienta el desarrollo urbano en el país, que más allá de sus diferencias naturales, trayectorias distintas definidas por contextos políticos, institucionales y geográficos diferentes, comparte la misma naturaleza del empresarialismo urbano, entendido desde el norte global y adecuado al caso chileno. De la misma forma el contraste de ambos casos de estudio permite replicar los resultados y dar un significado global a cada caso que en particular aporta a la investigación.

La investigación concluye que considerando a los procesos estructurales de globalización económica y neoliberalismo son comúnmente ligados por la literatura académica a procesos de desarrollo urbano a diferentes escalas geográficas, la inscripción de una racionalidad empresarialista respecto a la gestión de las ciudades no constituye un proceso automático de causa y efecto, sino más bien representa un proceso complejo, repleto de contradicciones y conflictos. Las dificultades sorteadas por la CORDESAN para abrir el mercado inmobiliario en Santiago al inicio de la década de 1990 y los obstáculos enfrentados por la planificación por condiciones al inicio de la década del 2000 dan cuenta de la interposición de agendas específicas de determinados actores con intereses políticos, económicos y territoriales propios, muchas veces conflictivos entre sí, los que emplean discursos y micro-prácticas con resultados no esperados. La alta complejidad con la que interactúa el sector público, a veces contradictorio y conflictivo por sí mismo, con el sector privado, guiados por las contradicciones propias de la economía neoliberal, dan cuenta de ello. Aunque se termine por imponer una racionalidad que incrusta al proceso de urbanización inseparablemente del mercado por una élite urbana que maneja a la “máquina de crecimiento”, no es posible entender al urbanismo neoliberal como un proceso lineal.

Por último, queda plantear las aperturas que esta investigación ha dejado como una forma de seguir los caminos trazados a la luz de los resultados obtenidos. La primera pregunta que surge se asocia a la incapacidad de los gobiernos locales para crear sus propios instrumentos de planificación urbana y el rol que cumplen las consultoras privadas de planificación presentes fundamentalmente en Colina y en la planificación por condiciones ¿Cómo movilizan determinadas prácticas neoliberales dentro de los marcos normativos? ¿Cómo dialogan estas empresas con la élite política-económica? Asimismo también resulta importante ahondar más sobre los discursos ejercidos sobre determinados tecnócratas respecto a los modelos de crecimiento urbanos vistos en los casos de estudio, es relevante

cuando se entiende que ciertos actores con alta influencia política y económica transitan comúnmente entre el sector público y el sector privado donde el acceso a la información, el conocimiento y el poder son fundamentales ¿Cómo lo hacen? ¿Qué líneas de pensamiento siguen? ¿De dónde provienen?

Otro aspecto que merece mayor atención son los impactos sociales y ambientales generados a partir de los dos tipos de desarrollo urbano estudiados. La densificación del Centro Histórico de Santiago es aproximada a la saturación, y más allá de los procesos de gentrificación documentados por la literatura académica, es necesario plantear las consecuencias que podría implicar la alteración abrupta de la morfología urbana sobre los residentes actuales, la sobreutilización de servicios básicos, congestión y contaminación vial, que en conjunto constituyen una alteración al ambiente urbano de espacios centrales que menoscaban su calidad esencial para la vida y reproducción social. Del mismo modo futuras investigaciones deben prestar atención a los efectos socio-territoriales generados a partir del desarrollo de Piedra Roja, la excesiva concentración de recurso que utiliza en desmedro de la población rural que circunda al proyecto, sobre todo al considerar el avance de la desertificación desde el norte al centro del país donde el acceso y control del agua se torna clave ¿Cuál es la disponibilidad del recurso agua en la Provincia de Chacabuco para las próximas décadas? ¿Su escasez podría dificultar el desarrollo de Piedra Roja y de otros megaproyectos futuros? En definitiva, todas estas preguntas se desprenden de la actitud empresarial con la que se ha orientado el desarrollo urbano del Santiago Metropolitano, estrechamente ideológico y apegado al mercado.

BIBLIOGRAFÍA

- ARRIAGADA, C., MORENO, J., & CARTIER, E., (2007). Evaluación de impacto del Subsidio de Renovación Urbana en el Área Metropolitana de Santiago (1991-2006), División de Estudios MINVU, Serie VII, Santiago.
- BARTON, J., (2008). El Poder de la Gobernanza: el eslabón perdido de la sustentabilidad urbana. En Yañez, G et al. (eds.): Ciudad, Poder y Gobernanza. Santiago: EURE Libros: 413-430.
- BRENNER, N., & THEODORE, N. (2002). Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”. *Antipode*, 34(3), 349-379.
- BRENNER, N., (2013). Tesis sobre la urbanización planetaria. *Nueva Sociedad*, 243, 38-66.
- CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN (2013). Análisis y conclusiones resultados preliminares CENSO 2012.
- CALAME, P., FREYSS, J., & GARANDEAU, V. (2009). Hacia una revolución de la gobernanza: reinventar la democracia. Santiago: LOM Ediciones.
- CATTANEO, R., (2011). Los fondos de inversión inmobiliaria y la producción privada de vivienda en Santiago de Chile: ¿Un nuevo paso hacia la financiarización de la ciudad? *EURE*, 37(122), 5-22
- CARRASCO, T., (2010). Aquí se construye (también se destruye) Mecanismos de abandono y gentrificación en el barrio de Avenida Perú en Recoleta. Seminario de Arquitectura: Estudios de Gentrificación, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile. 2010.
- CHRISTOPHERS, B., (2011). Revisiting the Urbanization of Capital. *Annals of the Association of American Geographers*, 1347-1364.
- CLARK, E., (1988). The rent gap and transformation of the built environment: Case studies in Malmö 1860-1985. *Geografiska Annaler. Series B. Human Geography*, 241-254.
- CONTRERAS, Y., (2008). La gestión inmobiliaria en el centro de Santiago de Chile: ¿ El traje a la medida del mercado inmobiliario. X Seminario RIDEAL, Ciudad Juárez, México.
- CONTRERAS, Y., (2010). Santiago Centro: ¿Puede convivir un espacio residencial central con el locus de especulación inmobiliaria? *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 14.
- CONTRERAS, Y., (2011). La recuperación urbana y residencial del centro de Santiago: Nuevos habitantes, cambios socioespaciales significativos. *EURE*, 37(112), 89-113.

COX, W., (2014). *Demographia World Urban Areas (World Agglomerations)*. Wendel Cox Consultancy, Illinois.

CUENYA, B., & CORRAL, M. (2011). Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. *EURE*, 37(111), 25-45.

DAHER, A., (1989). Neoliberalismo urbano en Chile. *Revista Estudios Públicos*, 43, 281-300.

DAHER, A., (2013). El sector inmobiliario y las crisis económicas. *EURE*, 39(118), 47-6.

DE MATTOS, C. (2001). Metropolización y suburbanización. *EURE*, 27(80), 5-8

DE MATTOS, C., (2004). De la planificación a la governance: Implicancias para la gestión territorial y urbana. *Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD*, (107), 9-23.

DE MATTOS, C., (2011). Santiago de Chile, de Ciudad a Región Urbana, Lima - Santiago. *Reestructuración y Cambio Metropolitano*, p. 181-208.

DE MATTOS, C., Y FUENTES, L., (2013). Crecimiento de la población de Santiago entre 2002 y 2012: ¿compactación o expansión? Una falsa disyuntiva. *Revista PLANEAO*, 12.

DE MATTOS, C., FUENTES, L., LINK, F. (2014). Tendencias recientes del crecimiento metropolitano en Santiago de Chile. ¿Hacia una nueva geografía urbana? *Revista INVI, Norteamérica*, 29, ene. 2014.

DUCCI, M. E., (2004). Las batallas urbanas de principios del tercer milenio. *Urbared*.

EL MERCURIO (25 de julio del 2014) Valor de las viviendas en Chicureo ha aumentado 32% en los últimos 10 años. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://www.edicionesespeciales.elmercurio.com/destacadas/detalle/index.asp?idnoticia=201407251652286#>

FLICK, U., (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Eds. Morata, Madrid.

FOUCAULT, M., (1983). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Siglo XXI.

GARZÓN, O., (27 de julio de 2003) En las próximas dos décadas se invertirán más de US\$ 3.000 millones: Chicureo, ¿Ahora Sí? *El Mercurio* Recuperado de: http://chicureo.com/cronica/noticias_medidor/2003/07/ahora_si.htm

GARRETÓN, M., A. (2013). *Neoliberalismo Corregido y Progresismo Limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010*. Santiago: Editorial Arcis y CLACSO.

GRAMSCI, A. (1975) *Cuadernos de la cárcel*, v. I Ed. Einaudi, Turín

GONZÁLES, S., (2005). *La geografía escalar del capitalismo actual*.

- HAN, B. C., (2014). *Psicopolítica. Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Herder Editorial, Madrid.
- HARVEY, D., (1985). The place of urban politics in the geography of uneven capitalist development. *The urbanization of capital*, 125-164.
- HARVEY, D., (1989). *The urban experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- HARVEY, D., (1990). *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- HARVEY, D., (1992). *Urbanismo y Desigualdad Social*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- HARVEY, D., (1998). *La condición de la posmodernidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- HARVEY, D., (2003). *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- HARVEY, D., (2006). La acumulación por desposesión. *Espacios globales*, 21-52.
- HARVEY, D., (2007A). *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- HARVEY, D., (2007B). De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío. En Harvey, D. *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica* (Vol. 44, págs. 366-390). Madrid: Akal.
- HARVEY, D., (2008). El derecho a la ciudad. *New left review*, 23-39.
- HARVEY, D., (2012). *El enigma del capital: y las crisis del capitalismo*. Ediciones Akal.
- HARVEY, D., (2013). *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Ediciones Akal.
- HEINRICH, D., NUISSL, H., & RODRÍGUEZ, C., (2009). *Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: el caso de Santiago de Chile*. *EURE (Santiago)*, 35(104), 29-46.
- HIDALGO, R., BORSORF, A., ZUNINO, H. M., & CORREA, L. Á. (2008). *Tipologías de expansión metropolitana en Santiago de Chile: precariópolis estatal y privatópolis inmobiliaria*. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 12.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (CHILE). (1982-2002). *Resultados CENSO de población y vivienda*
- INZULZA, J., (2012). 'Latino gentrification'?: focusing on physical and socioeconomic patterns of change in Latin American inner cities. *Urban Studies*, 49(10), 2085-2107.

- JANOSCHKA, M., (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE (Santiago)*, 28(85), 11-20.
- LARRAÍN, J., (2007). El concepto de Ideología Vol 4: Postestructuralismo, Postmodernismo y Postmarxismo (Vol. 4). Lom Ediciones.
- LAUNAY, C., (2008). Hacia un concepto de gobernanza diferenciada en Colombia. In Ponencia presentada en el Primer Congreso de Ciencia Política en Bogotá, Colombia. (Vol. 14).
- LEES, L., (2012). The geography of gentrification Thinking through comparative urbanism. *Progress in Human Geography*, 36(2), 155-171.
- LEZAMA, J. L., (2014). Teoría social, espacio y ciudad. El Colegio de Mexico AC.
- LOGAN, J., & MOLOTCH, H., (1987). Urban fortunes. The Political Economy of Place. Berkeley, University of California.
- LÓPEZ, E., (2008). Destrucción creativa y explotación de brecha de renta: discutiendo la renovación urbana del peri-centro sur poniente de Santiago de Chile entre 1990 y 2005.
- LÓPEZ, E., (2013). Gentrificación en Chile: aportes conceptuales y evidencias para una discusión necesaria. *Revista de Geografía Norte Grande*, (56), 31-52.
- LÓPEZ, E., GASIC, I., & MEZA, D. (2012). Urbanismo Pro-Empresarial en Chile: políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago. *INVI*, 27(76), 74-114.
- LÓPEZ, E., MEZA, D., & GASIC, I., (2014). Neoliberalismo, regulación ad-hoc de suelo y gentrificación: el historial de la renovación urbana del sector Santa Isabel, Santiago. *Revista de geografía Norte Grande*, (58), 161-177.
- LÓPEZ, E. ARRIAGADA, C. GASIC, I. & MEZA, D., (2015). Efectos de la renovación urbana sobre la calidad de vida y perspectivas de relocalización residencial de habitantes centrales y pericentrales del Área Metropolitana del Gran Santiago. *EURE (Santiago)*, 41(124), 45-67.
- LUKAS, M. & FRAGKOU, M. C., (2014). Conflictividad en construcción: desarrollo urbano especulativo y gestión de agua en Santiago de Chile. *Ecología política*, (47), 67-72.
- LUKES, S., (2005). Power: A radical view. Hampshire and New York, Palgrave Macmillan.
- MARX, K., (1980). El capital, tomo III. Ciudad de México: Siglo Veintiuno Editores.
- MARX, K., (2010). El capital, tomo I, libro I. Santiago: LOM.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (1997). Actualización del Plan Regulador Metropolitano de Santiago.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (2007). Actualización N°71 al Plan Regulador Metropolitano de Santiago.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (2008). Actualización N°100 al Plan Regulador Metropolitano de Santiago.

MOLOTCH, H., (1976). The city as a growth machine: Toward a political economy of place. *American journal of sociology*, 309-332.

MUNICIPALIDAD DE COLINA (2009). Plan de Desarrollo Comunal 2009-2014

MUNICIPALIDAD DE COLINA (2010). Plan Regulador Comunal.

MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO (2000). Modificación a la Ordenanza Local del Plan Regulador Comunal.

MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO (2012). Modificación a la Ordenanza Local del Plan Regulador Comunal

MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO (2014). Plan de Desarrollo Comunal 2014-2020.

PODUJE, I., & YÁÑEZ, G. (2000). Planificando la ciudad virtual: megaproyectos urbanos estatales y privados. Seminario Internacional Las regiones metropolitanas del Mercosur y México: entre la competitividad y la complementariedad.

SABATINI, F., (2000). Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *EURE*, 26(77), 49-80.

SLATER, T., (2009). Missing Marcuse: On gentrification and displacement. *City*, 13(2-3), 292-311.

SMITH, N., (1979). Toward a theory of gentrification a back to the city movement by capital, not people. *Journal of the American Planning Association*, 45(4), 538-548.

SMITH, N., (2012). La nueva frontera urbana: ciudad revanchista y gentrificación. *Traficantes de Sueños*.

SOLIMANO, A., (2012). Capitalismo a la Chilena y la Prosperidad de las Élités. Santiago: Catalonia.

STEVEN, L., (2005). *Power: A radical view*. Hampshire and New York, Palgrave Macmillan.

THEODORE, N., PECK, J., & BRENNER, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas sociales*, 1-11.

TRIVELLI, P. (2006). Sobre el debate acerca de la política urbana, la política del suelo y la formación de los precios de la tierra urbana en el Gran Santiago, antecedentes teóricos y empíricos. *Boletín Mercado del Suelo Urbano Área Metropolitana de Santiago*, 97.

TRIVELLI, P., (2011). La propuesta de modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago PRMS 100 requiere una justificación más sólida. *EURE (Santiago)*, 37(111), 179-184.

VALENÇA, M., (2013). Justicia social y la utopía dialéctica: Discutiendo con Harvey sobre espacio público. *Revista de Geografía e Ordenamento do Território*, 3, 231-248.

VERGARA J., (16 de septiembre del 2006) Chicureo, Valle verde...de dólares. Plataforma Urbana. Recuperado en: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2006/09/16/chicureo-valle-verdede-dolares/>

VICUÑA, M., (2013). El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile. *INVI*, 28(78), 181-219

VILLEGAS, D (31 de noviembre del 2013) Boom inmobiliario de Santiago centro se detiene después de 18 años. *La Tercera*. Recuperado de: <http://www.latercera.com/noticia/santiago/2013/11/1731-551462-9-boom-inmobiliario-de-santiago-centro-se-detiene-despues-de-18-anos.shtml>

WORLD BANK (1992). *Governance and Development*. Washington, D.C.

YACUZZI, E., (2005). *El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación*. Buenos Aires: Universidad del CEMA.

YIN, R. (1994)., *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications, 1-37

ANEXOS

Anexo 1 Pauta entrevista Arquitecto I. M. de Santiago

Entrevista semiestructurada a actores estatales claves		
ENTREVISTADOR: Ignacio Arce A	INSTITUCIÓN: FAU U. CHILE	FECHA Y HORA:
ETREVISTADO:	INSTITUCIÓN: I.M. de Santiago	CARGO: Arquitecto I.M de Santiago
TÓPICO	PREGUNTAS	
Gobernanza urbana pública	<ul style="list-style-type: none"> Respecto al desarrollo urbano residencial y la planificación urbana en la comuna con énfasis en el Centro Histórico ¿Cuál es la relación que existe entre el municipio con los demás organismos públicos encargados de la renovación urbana (MINVU, MOP, Gobierno Central)? ¿En qué se ha basado la gestión conjunta con la CORDESAN? 	
Gobernanza urbana público-privada	<ul style="list-style-type: none"> ¿En qué ha consistido la colaboración con el sector inmobiliario desde el inicio del Plan de Repoblamiento hasta la fecha? ¿Cómo ha evolucionado esta relación? 	
Economía política del lugar	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cómo analiza el municipio la convivencia de inmuebles de conservación con torres de departamentos en el Centro Histórico? ¿Qué desafíos implicó el Plan de Repoblamiento sobre la gestión de la planificación urbana en el Centro Histórico? ¿Cuál es la capacidad de reacción del municipio para imponer mayores restricciones en aquellas zonas que comienzan a saturarse? 	
Competitividad interurbana	<ul style="list-style-type: none"> ¿En qué medida las decisiones adoptadas por el municipio para estimular el mercado inmobiliario en determinadas zonas ha implicado una actitud competitiva respecto a otras comunas involucradas en la renovación urbana? 	
Clima para la inversión	<ul style="list-style-type: none"> ¿Qué tan importante es para el municipio el clima para la inversión inmobiliaria y qué ha hecho para generarlo? ¿Cómo ha evolucionado en el Centro Histórico? 	
Mercado del suelo	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál es la visión que tiene el municipio sobre el rol que debería tomar el sector público (Gobierno Local y Central) respecto al mercado del suelo? 	

Fuente: Elaboración propia

Anexo 2 Pauta de entrevista Ex Director de CORDESAN

Entrevista Semiestructurada a Actores Estatales Claves		
ENTREVISTADOR: Ignacio Arce A	INSTITUCIÓN: FAU U. CHILE	FECHA Y HORA:
ETREVISTADO:	INSTITUCIÓN: CORDESAN	CARGO: Ex Director CORDESAN
TÓPICO Y PREGUNTAS	APRECIACIONES	
Gestión del desarrollo urbano residencial en espacios metropolitanos		
Gobernanza urbana pública	¿En qué ha consistido el rol de CORDESAN respecto al desarrollo inmobiliario durante los últimos 20 años? ¿CORDESAN, además del municipio de Santiago, establece relaciones cooperativas con otras instituciones públicas encargadas de la Renovación Urbana?	
Gobernanza urbana público-privada	¿En qué han consistido las relaciones con el sector privado durante los últimos 20 años [empresas inmobiliarias, constructoras, consultoras, CChC, ADI]? ¿Cómo fue establecido el directorio al inicio de la gestión de CORDESAN y qué objetivos persiguió?	
Clima para la inversión	¿Cuáles fueron los mecanismos específicos, gestionados por CORDESAN, que aseguraron las posibilidades de construir en Santiago?	
Economía política del lugar	¿Podría usted determinar cuáles han sido las implicancias más importantes de la Renovación Urbana, sumado el Plan de Repoblamiento, sobre el centro histórico de Santiago?	
Asimilación local del riesgo	Ante las externalidades negativas que ha provocado la excesiva construcción de departamentos en ese sector ¿Se han asumido responsabilidades? Si es así ¿de qué forma?	
Competitividad interurbana	¿Ha existido alguna cooperación estratégica o competencia con otros gobiernos locales interesados en renovar su parque habitacional en el mismo proceso de renovación urbana?	

Fuente: Elaboración propia

Anexo 3 Pauta de entrevista Asesor Urbanista I. M de Colina

Entrevista Semiestructurada a Actores Estatales Claves		
ENTREVISTADOR: Ignacio Arce A.	INSTITUCIÓN: U. de CHILE	FECHA Y HORA:
ETREVISTADO:	INSTITUCIÓN: I. M de Colina	CARGO: Asesor urbano de la I. M. de Colina
TÓPICO	PREGUNTAS	
Gobernanza urbana pública	¿Cuál es el rol de Colina en el contexto urbano Metropolitano? ¿Cómo es vista desde el municipio la modificación al PRMS en 1997?	
	Respecto al desarrollo inmobiliario; ¿Cómo se relaciona el municipio con el Gobierno Central y Regional? ¿Cómo se relaciona con las SEREMIS [MINVU y MOP]?	
Gobernanza urbana público-privada	¿Cómo ha evolucionado la actividad y la relación con el sector inmobiliario antes y después de la aprobación del PRMS de 1997? ¿Existe una relación específica con la inmobiliaria Manquehue? ¿Cuál es el rol de la consultora URBE en la mediación entre el sector público y el sector privado?	
Economía política del lugar	¿Cuál es el principal aporte de las ZODUC y específicamente de Piedra Roja al sistema urbano comunal y regional? ¿Cuál es la interpretación del Municipio para explicar la no construcción de viviendas con mayor densidad en Piedra Roja (300 a 500 h/h)?	
Asimilación local de políticas centrales	¿La política urbana de desarrollo condicionado es para el Municipio una decisión regional exitosa?	
Clima para la inversión	¿Cuáles son las perspectivas de inversión inmobiliaria que tiene el Municipio dentro del mediano y largo plazo? ¿Se prevé liberar más suelo urbano?	
Competitividad interurbana	¿El Municipio asume una actitud competitiva sobre al crecimiento inmobiliario respecto a otras comunas?	

Fuente: Elaboración propia

**Anexo 4 Pauta de entrevista al Coordinador Provincial y Comunal de la SEREMI MINVU
RM**

Entrevista Semiestructurada a Actores Estatales Claves		
ENTREVISTADOR: Ignacio Arce A	INSTITUCIÓN: FAU U. CHILE	FECHA Y HORA:
ETREVISTADO:	INSTITUCIÓN:	CARGO: Coordinación Provincial y Comunal de la SEREMI MINVU
TÓPICO Y PREGUNTAS	APRECIACIONES	
Gestión del desarrollo urbano residencial en espacios metropolitanos		
Gobernabilidad urbana	¿Cómo se relaciona el MINVU con las demás instituciones públicas involucradas en el desarrollo urbano residencial?	
Gobernanza urbana	¿Cómo se relaciona el MINVU con el sector privado a cargo de la producción inmobiliaria? ¿Qué clase de relaciones políticas y/o económicas establecen con el ellos?	
Economía política del lugar	La asociación con el sector privado ¿genera beneficios apreciables y concretos por todos los habitantes de la ciudad?	
Asimilación local del riesgo	La asociación con el sector privado ¿produce algún tipo de riesgo político hacia la institución?	
Clima para la inversión	¿La gestión del MINVU propicia generar un “buen clima” para la inversión privada? En este sentido ¿Existen acciones concretas para estimular la actividad inmobiliaria privada?	
Competitividad interurbana	¿La gestión del MINVU en torno al desarrollo inmobiliario residencial se enfoca en hacer más competitiva a las ciudades en un contexto interurbano?	

Fuente: Elaboración propia

Anexo 5 Datos inmobiliarios para el Centro Histórico de la comuna de Santiago

ID	Proyecto	Dirección	Propietario	Año	Fecha DOM	Altura-pisos	Total Constr	Sup. Terreno	Viviendas	Presupuesto \$
1	Geocentro Moneda	Agustinas 1628	I. Geosal S.A	2008	2008	35	20.968,78	1,046,2	287	3.094.195.114
2	Latitud Centro	Amunátegui 573	I. Baden LTDA	2005	2005	22	8934,46	727,18	148	1.161.828.235
3	Dolce Capital II	Amunátegui 630	Fondo de Inversión Santander Plusvalía	2008	2008	24	17054,94	1191,4	228	2.332.894.077
4	Geocentro Amunátegui	Amunátegui 810	Geosal S.A	2006	2006	25	21286,48	1323,76	285	2.828.327.362
5	Edificio Bandera 880	Bandera 880	Fundamental Administración y Servicios S.A Para Bandera Fondo de Inversión Privado	2008	2008	25	14891,26	1608,5	239	2.198.439.078
6	Edificio Santiago Express II	Catedral 1289	I. Patricio Lynch	2005	2005	22	12482,04	1320,84	244	1.623.152.000
7	Edificio Catedral 1310	Catedral 1310	I. Davel LTDA	2007	2007	30	26401,07	1531,6	227	3.663.782.088
8	Edificio Catedral 1330	Catedral 1330	I. Davel LTDA	2004	2004	25	20536,02	1567	229	2.579.796.438
9	Edificio Catedral 1350	Catedral 1350	I. Davel LTDA	2002	2002	24	25835,56	1310,73	234	3.639.038.247
10	Grand Capital	Catedral 1402	Fondo de Inversión Santander Plusvalía	2004	2004	25	24533,89	19488,6	321	3.972.199.917
11	Geocentro Catedral	Catedral 1450	I. Geosal S.A	2005	2005	23	16399,34	1171,5	236	2.160.842.635
12	Santa Ana	Catedral 1582	I. Max S.A	2002	2002	19	14093,4	963,45	204	1.696.901.739
13	Alto Mapocho	General Mackenna 1260	I. Molina Morel. S.A	2004	2004	23	17195,3	1225,3	274	2.053.567.272
14	Cosmopolita	General Mackenna 1490	Cuerpo de Bomberos de Santiago	2009	2009	24	13041,9	859,65	241	2.078.539.771
15	General Mackenna	General Mackenna 1568	General Mackenna FIP	2008	2008	28	18572,97	1210,8	299	2.740.664.599
16	Gran Santiago	Huérfanos 1400	Inversiones Valcan Ltda	2006	2006	30	50305,93	3365,41	731	6.881.197.247
17	Edificio Huérfanos 1490	Huérfanos 1490	I. Bellocentro	1997	1997	14	7317,72	2216,75	94	380.337.189
18	Paseo Huérfanos	Huérfanos 1555	I. Maullin	1999	1999	22	30801,32	2493,34	297	3.098.292.720
19	Vanguardia Moneda	Manuel Rodríguez 83	Echeverría Izquierdo Inm e Inversiones	2011	2011	20	12036,55	840,49	144	1.922.381.467
20	Edificio Manuel Rodríguez 867	Manuel Rodríguez 867	I. Norte Sur S.A	2005	2005	24	11785,34	1765,29	190	1.532.553.828
21	Edificio Plaza Los Reyes	Mapocho 1450	I. La Brabanzon	2009	2009	33	28456,19	2069	390	4.430.492.992
22	Edificio Santiago Central	Mario Kreutzberger 1520	I. Armas Rosas LTDA	2009	2009	30	30529,86	2119,31	641	4.753.254.964
23	Edificio Terra Norte	Mario Kreutzberger 1554	Clave Urbana S.A	2009	2009	21	10713,88	1161,54	216	1.667.904.697
24	Edificio Moneda	Moneda 1541	I. Paz & Froimovich	2001	2001	19	5695,22	596	118	650.690.305
25	Edificio Puerto Centro	Moneda 1614	I. Geosal S.A	2009	2009	31	46713,2	2289,24	689	9.554.867.710
26	Edificio Aqua	Morandé 580	I. Santo Domingo	2006	2006	27	16745,01	1205,67	246	2.233.767.288
27	Edificio Cosmo Capital	Morandé 617	Fondo de Inversión Santander Plusvalía	2006	2006	23	24694,35	1739,52	358	2.577.410.170
28	Edificio Morandé 626	Morandé 626	Nazareno S.A/Comercial Cañaveral S.A	2008	2008	33	57365,45	2511,35	760	8.214.078.429
29	Edificio Alto Amunátegui	Rosas 1339	Eurocorp S.A	2014	2014	16	20111,59	1992,06	289	3.490.225.663
30	Edificio Rosas 1369	Rosas 1369	Eurocorp S.A	2014	2014	16	20004,82	2424,58	270	3.191.011.876
31	RQ Central	San Martín 55	I. Alameda 2001 S.A	2008	2008	28	26019,81	1657,77	293	3.808.311.431
32	Edificio Bello Centro	San Martín 237	I. Bellocentro	1998	1998	19	16374,67	1469,8	184	1.989.142.835
33	Edificio San Martín 345	San Martín 345	I. Bellocentro	1999	1999	20	15802,61	1486,08	238	1.556.814.526
34	Edificio Punto Norte	San Martín 702	Clave Urbana S.A	2007	2007	19	15894,03	1024,95	296	2.170.170.856
35	Edificio Step	San Martín 841	I. Paz SpA	2014	2014	22	14515,96	1365	238	3.078.370.394
36	Edificio Centro Norte	San Martín 870	Eurocorp S.A	2009	2009	29	20788,33	1502,49	398	3.313.119.305
37	Edificio Nova Urbe	San Martín 873	Inversiones Canelillo S.A	2005	2005	15	6139,9	682,9	112	798.426.456
38	Edificio Mirador Norte	Mapocho 1522	I. Puerta del Sol LTDA	2009	2009	31	37737,35	3041,23	553	5.875.403.504
39	Condominio Parque Teatinos II	San Pablo 1315	Constructora de Centros Comerciales CCCSA	2005	2005	25	17993,04	1207,48	159	2.370.834.927
40	Condominio Parque Teatinos I	San Pablo 1353	INMBISA S.A	2010	2010	23	24550,04	1969,59	292	3.141.756.104
41	Edificio Parque Amunátegui	San Pablo 1391	Constructora de Centros Comerciales CCCSA	2006	2006	26	17933,81	1179,37	227	2.453.112.068
42	Edificio San Pablo	San Pablo 1457	I. San Pablo S.A	2012	2012	25	16583,05	1393,08	223	2.782.602.623
43	Edificio San Martín Urbano	San Pablo 1503	Eurocorp S.A	2009	2009	29	20788,33	1502,49	398	3.313.119.305
44	Edificio Go	San Pablo 1537	I. Paz SpA	2009	2009	21	18026,32	1632,9	327	3.259.635.600
45	Edificio City Centro	Santo Domingo 1161	I. Duto S.A	2005	2005	23	20067,57	1590	292	2.365.862.533
46	Edificios Altos de Santo Domingo	Santo Domingo 1355	Inversores Davel LTDA	2006	2006	28	25073,27	1665,34	220	3.303.754.348
46	Edificios Altos de Santo Domingo	Santo Domingo 13255	Inversores Davel LTDA	2005	2005	28	25190,27	1661,17	219	3.207.332.603
47	Edificio Plaza Centro	Santo Domingo 1364	I. Agua Buena	2003	2003	25	21645,2	1640,9	263	2.602.384.856
48	Edificio Santiago Express	Santo Domingo 1391	I. Patricio Lynch	2003	2003	15	7812,56	658,83	167	983.382.552
49	Edificio Santo Domingo 1457	Santo Domingo 1457	I. Geosal S.A	2008	2008	31	21050,89	1619,3	337	3.294.879.042
50	Edificio 1 Santo Domingo	Santo Domingo 1470	I. Danacorp	2010	2010	33	68775,52	4967,32	1196	10.712.199.893
51	Edificio Teatinos	Teatinos 535	I. Paz & Froimovich	2001	2001	17	8546,99	810	141	962.678.889
52	Edificio Geocentro Teatinos	Teatinos 690	I. Geosal S.A	2006	2006	26	11893,18	710,85	171	1.586.538.319
53	Edificio Tucapel Jimenez 70	Tucapel Jimenez 70	I. Nuevo Centro LTDA	2006	2006	32	15778,38	1280,8	232	2.518.277.265
54	Edificio Dolce Capital I	Amunátegui 620	Fondo de Inversión Santander Plusvalía	2006	2006	24	17504,81	xxx	266	xxxxx
55	GEOCENTRO COMPAÑÍA	Compañía 1429	I. Geosal S.A	2005	2005	23	20.800	xxx	273	xxxxx
60	Edificio Amunátegui 695	Amunátegui 695	I. Belsaco	2007	13/12/2007	35	19836,17	xxx	274	2.840.301.510

Fuente: Elaboración propia

Anexo 6 Datos inmobiliarios para Piedra Roja en la comuna de Colina

ID	Proyecto	Propietario	Inicio	Término	Sup. Constru	Sup. Útil terreno	Sup. Utilizada	Viviendas realizadas	Viv. Planificadas	Sitio promedio	Densidad propuesta	Construc. Propuesta	Ocupación propuesta
1	Canquén	I. Siena	2009	2011	36.588,00	165.700,00	165.700,00	190	190	872,10	45,87	0,22	0,13
2	El Refugio	I. Aconcagua	2008	2009	23.626,58	63.469,46	63.469,46	117	117	723,00	35,08	0,37	0,62
3	El Sendero	I. Socovesa	2009	2011	32.470,67	147.504,00	147.504,00	210	210	506,50	56,95	0,22	xx
4	La Fuente	Manquehue	2010	2014	35.565,45	114.956,13	114.956,13	180	180	610,00	62,63	0,31	0,23
5	Las Bandadas	Manquehue	2001	2006	51.054,03	207.480,20	207.480,20	255	255	813,65	39,04	xxx	xx
6	Las Flores	Manquehue	2005	2010	55.648,52	205.394,26	205.394,26	293	293	701,00	38,64	0,29	0,28
7	Los Candiles	Manquehue	2010	2015	30.094,56	102.818,40	102.818,40	193	193	532,74	48,46	0,20	0,17
8	Los Portones	Manquehue	2006	2012	39.011,95	201.106,64	201.106,64	243	243	827,60	43,86	0,26	0,26
9	Aguas Claras	Manquehue	2013	2019	12.683,18	111.820,00	37.455,00	84	251	446,97	52,34	0,4	0,21
10	Canquén Norte	I. Siena	2012	2016	20.060,56	79.001,98	53953,1	87	252	642,29	44,05	0,25	0,17
11	Estación Los Bosques	Manquehue	2014	2016	7.260,31	38.963,67	38.963,67	29	29	934,73	29,77	0,19	0,13
12	Los Maderos de H.	Manquehue	2013	2019	29.064,02	135.287,00	135.287,00	80	80	1.691,09	23,65	0,15	0,04
13	Los Maderos	Manquehue	2012	2016	32881,18	116.969,89	111.740,07	222	222	503,42	15,15	0,21	0,18
14	Montepidra	Manquehue	2012	2016	38876,24	117273,02	117273,02	200	200	586,37	45,45	0,15	0,18

Fuente: Elaboración propia

