



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

GOBERNANZA URBANA PÚBLICA-PRIVADA EN CHILE
EVOLUCIÓN DE LAS FORMAS DE GOBIERNO Y LAS RELACIONES DE
PODER EN TORNO A MEGAPROYECTOS INMOBILIARIOS EN
PUDAHUEL

Memoria para optar al título de Geógrafo

PABLO VICENTE VALENZUELA ASTUDILLO

Profesor guía: Michael Lukas

Proyecto FONDECYT de iniciación N°11150789

***“Glocal urban governance between neoliberalism, risk and resilience:
re-assembling urban strategies in three chilean cities”***

SANTIAGO – CHILE

2019

AGRADECIMIENTOS

Satisfecho con los resultados de esta etapa, pues más que todo, siento que he crecido como persona. Fue un proceso largo, con altos y bajos, que al final concluye finalmente de forma satisfactoria.

A mi familia, mi gran familia. Porque no estaría escribiendo estas palabras sin su apoyo infinito. Max, Fran, Helena, Ángela, Antonia, Santiago y Emilia. Mamá y Papá. Gracias por todo su amor.

A los compañeros del proyecto FONDECYT, al Nacho, Pancho y Flo, por los debates e ideas.

A mi profesor guía Michael Lukas, por su comprensión, paciencia, y constante estímulo intelectual.

Y a mis amigos, quienes se han cruzado en mi vida y han ayudado a que sea mejor de lo que esperaba. Al Mauricio, Coni, Anyi, Felipe, Daniel, Reinaldo, Pedro y Fabi. Sin duda han hecho este proceso más placentero y me han dado los espaldarazos necesarios para salir adelante.

RESUMEN

“Urbanya Ciudad Global” y “Praderas de Lo Aguirre” en Pudahuel serán las urbanizaciones privadas más grandes que se desarrollarán en Chile, y al mismo tiempo, son megaproyectos inmobiliarios cuyos procesos de aprobación han tomado largos 24 años, pasando por la participación de asociaciones públicas-privadas y por desarticulaciones en niveles de gobierno regional y local. En esta investigación, se realiza un análisis cualitativo de la evolución de las formas de gobernanza en Pudahuel asociado a estos megaproyectos inmobiliarios, a través del lente de la gobernanza urbana analítica (Pierre, 1999; DiGaetano & Strom, 2003; Martí-Costa & Tomás, 2016, Lukas, 2018) y las relaciones de poder (Lukes, 2007; Howarth, 2010), concebidas como micropolíticas y macrodiscursos. Se identifican en los resultados cuatro grandes fases de gobernanza entre 1994 y 2018, en las cuales es posible reconocer una transición desde un régimen urbano (Stone, 1989) y un régimen pluralista de carácter corporacionista a escala local, en los que existe una fuerte presencia de la Comisión Mixta como asociación pública-privada, hacia una forma de gobernanza de carácter regional, con mixturas entre formas gerencialistas y clientelistas, donde la burocracia estatal y las diferentes visiones de los servicios públicos implicados retrasan el proceso. Se concluye que existen tres lógicas transversales que articulan los 24 años de gobernanza en Pudahuel: i) una fragmentación en los espacios de toma de decisiones de carácter multiescalar, ii) diferentes estrategias escalares de los desarrolladores inmobiliarios para afrontar las fases de gobernanza y iii) una improvisación de carácter reactiva por parte del diseño institucional chileno en lo que respecta a planificación y gestión urbana en Pudahuel.

Palabras claves: *Gobernanza urbana – Relaciones de poder – Estrategias escalares – Improvisación institucional – Pudahuel.*

ABSTRACT

"Urbanya Ciudad Global" and "Praderas de Lo Aguirre" in Pudahuel will be the largest private urbanizations to be developed in Chile, and at the same time, are real estate megaprojects whose approval processes have taken 24 long years, with the participation of public-private partnerships and several disarticulations at regional and local government levels. In this research, a qualitative analysis of the evolution of the ways of governance in Pudahuel associated with these real estate megaprojects is made, through the lens of analytical urban governance (Pierre, 1999, DiGaetano & Strom, 2003, Martí-Costa & Tomás, 2016, Lukas, 2018) and power relations (Lukes, 2007; Howarth, 2010), conceived as micro-politics and macro-discourses. In the results, four governance stages are identified between 1994 and 2018, in which it is possible to recognize a transition from an urban regime (Stone, 1989) and a pluralist corporatist regime at local scale, with a strong presence of the Comisión Mixta as a public-private partnership until 2003, towards a form of regional governance since 2004, with mixtures between managerialist and clientelist forms, where the state bureaucracy and the different visions of the public services involved delay the process. It is concluded that there are three transversal logics that articulate the 24 years of governance in Pudahuel: i) a multi scalar fragmentation in decision-making spaces, ii) different scalar strategies from real estate developers to face the governance stages and iii) the presence of a reactive improvisation on Chilean institutional design in both urban planning and urban management in Pudahuel.

Keywords: *Urban governance – Power relations – Scalar strategies – Institutional improvisation – Pudahuel.*

ÍNDICE DE CONTENIDO

CAPÍTULO I – PRESENTACIÓN	7
1.1 Introducción.....	7
1.2 Planteamiento del problema.....	8
1.3 Antecedentes	12
1.3.1 Evolución de Pudahuel como territorio de disputa inmobiliaria. Desde el Barrancas rural hacia los megaproyectos urbanos.	12
1.3.2 El diseño institucional urbanístico chileno. Del derecho urbanístico a la planificación urbana, y sus instrumentos de planificación territorial.....	18
1.3.2.1 Evolución del derecho urbanístico.....	18
1.3.2.2 De la planificación urbana y los instrumentos de planificación territorial. ...	21
1.4 Objetivos	25
1.4.1 Objetivo General.....	25
1.4.2 Objetivos Específicos.....	25
CAPÍTULO II – MARCO TEÓRICO	26
2.1 Propositiones generales	26
2.2 Neoliberalismo y privatización de la planificación	27
2.3 El avance de la gobernanza hacia formas de gobierno local	29
2.4 Poder y transformaciones urbanas. ¿Dónde está el poder en la planificación y gobernanza?	34
2.4.1 Poder desde la concepción estructuralista.....	34
2.4.2 Foucault y la micro-política.	36
2.4.3 Hegemonía y los macro discursos.	37
2.4.4 Poder y ciudad.....	40
2.5 Síntesis conceptual	42
CAPÍTULO III – MARCO METODOLÓGICO.....	46
3.1 Diseño metodológico en el estudio de caso con enfoque cualitativo.....	46
3.2 Pasos metodológicos	47
3.3 Formulación de análisis.....	48
CAPÍTULO IV – RESULTADOS.....	54
4.1 Las relaciones público-privadas en los procesos de planificación urbana en Pudahuel.....	54
4.1.1 La Comisión Mixta como experiencia piloto de asociación público-privada local (1994-2003).....	54

4.1.1.1 La Comisión Mixta I. Las disputas entre lo local y lo regional (1994 – 1997)	55
4.1.1.2 La Comisión Mixta II. El rol de la Municipalidad y la asociación público-privada en los cambios hacia la planificación por condiciones (1998 – 2002)	59
4.1.2. La negociación privada, proyectos inmobiliarios y planificación condicionada en escala regional (2003 – 2018)	65
4.1.2.1 La importancia de la modificación del PRMS de 2003 para Pudahuel	66
4.1.2.2 El gobierno local post Comisión Mixta y el escalamiento de las estrategias de los desarrolladores inmobiliarios de lo local a lo regional. (2003-2010)	69
4.1.2.3 Ajustes institucionales hacia la aprobación de los megaproyectos PDUC y el regreso del PRC (2010-2018)	74
4.1.2.4 La Ciudad Aeroportuaria en las discusiones del futuro de Pudahuel y el regreso del PRC	78
4.2 ¿Qué fue de la gobernanza? La evolución en las formas de gobierno en Pudahuel	81
4.2.1 La coalición de gobierno local público-privada en Pudahuel entre 1994 y 2003. Desde el régimen urbano hacia el avance en el pluralismo como lógicas de gobierno	86
4.2.2 La imposición del gobierno regional, la negociación privada y el lento reajuste institucional hacia los megaproyectos suburbanos en Pudahuel. 2004-2018	96
4.3 Poder en escenarios de improvisación institucional	111
4.3.1 La -gran- red de poder y la articulación de los macrodiscursos en Pudahuel	111
4.3.2 Improvisación institucional reactiva como sinónimo de escenarios de poder fluido	114
CAPÍTULO V – DISCUSIONES Y CONCLUSIONES	117
5.1 Discusiones	117
5.1.1 La gestión urbana a través de los diferentes arreglos de gobernanza. Una aproximación a la privatización de la planificación en Pudahuel	117
5.1.2 Desde el área excluida del desarrollo urbano, hacia el área de extensión urbana en Pudahuel, privatizada como consecuencia de las relaciones de poder	120
5.2 Conclusiones	121
5.2.1 Las consecuencias de la gobernanza en Pudahuel	121
5.2.2 El futuro del área de extensión urbana en Pudahuel	123
5.2.3 Gobernanza, institucionalidad y escala en prospectiva	124
BIBLIOGRAFÍA	125

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Cartografía de principales unidades territoriales de Pudahuel	16
Figura 2 - Jerarquía de las normas involucradas en el derecho urbanístico	21
Figura 3 - Niveles de acción e Instrumentos de Planificación Territorial.....	22
Figura 4 - Aproximación general al espacio de toma de decisiones en la gobernanza y sus principales componentes institucionales.	43
Figura 5 - Fases del diseño metodológico del estudio de caso.	46
Figura 6 - Proceso de formulación y análisis de entrevistas.....	51
Figura 7 - Cartografía de vista general de Pudahuel en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago - 1994	57
Figura 8 - Cartografía del Plan Regulador Metropolitano de Santiago 1997.....	61
Figura 9 - Cartografía de propuesta de PRC (2002) de Pudahuel para la zona excluida del desarrollo urbano.....	64
Figura 10 - Áreas de Interés Silvoagropecuario (ISAM) en Pudahuel	67
-Figura 11 - Secuencia de procedimiento PDUC de acuerdo con el art. 8.3.2.4 del PRMS 2003	68
Figura 12 - Cartografía del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, Modificación 100.	76
Figura 13 - Constelación de actores de la gobernanza urbana en Pudahuel, período 1994 – 1997.	90
Figura 14 - Constelación de actores de la gobernanza urbana en Pudahuel, período 1998 – 2003.	93
Figura 15 - Constelación de actores de la gobernanza urbana en Pudahuel, período 2003 – 2010.	100
Figura 16 - Constelación de actores de la gobernanza urbana en Pudahuel, período 2010 – 2018.	106
Figura 17 - Síntesis de etapas de gobernanza en Pudahuel.....	118

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 - Modos de gobernanza urbana.....	31
Cuadro 2 - Modelos de gobernanza urbana.....	33
Cuadro 3 - Variables de análisis.	49
Cuadro 4 - Plan de Entrevistas	52
Cuadro 5 - Resumen metodológico.....	53
Cuadro 6 - Condiciones de equipamientos según cantidad de habitantes para la aprobación de los proyectos PDUC.	69
Cuadro 7 - Resumen de objeciones de Contraloría a los proyectos PDUC. Dictamen N° 16026 de 2009.....	73
Cuadro 8 - Resumen de objeciones de Contraloría al proyecto PDUC Urbanya Ciudad Global. Dictamen N° 21511 de 2010.....	73
Cuadro 9 - Resumen de objeciones de Contraloría al proyecto PDUC Ciudad Lo Aguirre (Praderas). Dictamen N° 21513 de 2010	74
Cuadro 10 - Síntesis de formas de gobernanza en Pudahuel por etapas históricas.....	82

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolución demográfica de la comuna de Pudahuel.	13
Gráfico 2 - Comparación de los impactos de los nuevos megaproyectos inmobiliarios. ...	17

CAPÍTULO I – PRESENTACIÓN

1.1 Introducción

Se aprueban en 2018 normativamente los Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionados (PDUC en adelante) como fruto de constantes gestiones que demoraron más de 20 años en concretarse, la llamada segunda generación del enfoque de la planificación por condiciones, desarrollada en forma de megaproyectos urbanos que fueron la tónica de los desarrollos inmobiliarios hacia la periferia de Santiago en los años 90. Además, por su extensión y proyección de población (1492 ha. y 148.000 habitantes entre ambos proyectos), se considera como la modificación a la normativa metropolitana más grande después de la bullada y mediática modificación 100 al PRMS.

Si bien no es el primer intento de llevar adelante la llamada *planificación por condiciones* en Chile, sí consiste en una experiencia única para la planificación y gestión urbana chilena, siendo producto de prácticas singulares y experimentales que trabajan en función de la asociación público-privada como articuladora de momentos de gobernanza.

Se plantea la presente investigación desde el lente de la gobernanza urbana analítica y las relaciones de poder, donde las diferentes interacciones entre actores públicos, privados y de la sociedad civil -en muy pocos momentos- generan en las instituciones arreglos de gobernabilidad, es decir, arreglos políticos institucionales que articulan los espacios de toma de decisiones para la generación de políticas públicas urbanas. A su vez, se plantea la importancia de entender este espacio de toma de decisiones como un espacio geográfico, el cual tarde o temprano, moldeará y plasmará ciertas visiones y directrices de desarrollo en el territorio.

En el primer capítulo del presente trabajo, se presentará la problemática, una breve síntesis en torno a las formas en las cuales ha avanzado la privatización de la planificación y una presentación del área de estudio, correspondiente a la comuna de Pudahuel, un territorio en permanente tensión, debido a los intereses inmobiliarios en su *zona excluida del desarrollo urbano*, con conflictos latentes en la actualidad. Se relatará, además, el contexto que lleva a este escenario en el área de estudio, realizando un recorrido histórico de Pudahuel hasta la conformación del escenario actual, proyectando el impacto de estos megaproyectos inmobiliarios en la ciudad de Santiago, hasta una revisión del funcionamiento del derecho urbanístico y las normas de planificación territorial chilenas.

En el segundo capítulo, se presentará la discusión teórica que lleva hacia la presente problematización del presente estudio, partiendo por las formas neoliberales de privatización de la planificación, pasando por la gobernanza en las formas de gobierno local desde los enfoques de la economía política y de la corriente neoinstitucional, hasta llegar a la discusión de las formas específicas de poder desde las cuales se entiende la gobernanza.

En el tercer capítulo, se presentará la metodología de investigación, basada en el estudio de caso mediante herramientas de enfoque cualitativo, principalmente análisis de contenido cualitativo a través de entrevistas semiestructuradas a actores claves y expertos, así como revisión de documentos de interés.

El cuarto capítulo, se dedica exclusivamente a los resultados de la investigación, divididos en tres apartados: i) una reconstrucción histórica de las relaciones público-privadas en los

procesos de planificación urbana en Pudahuel, ii) un análisis de las relaciones, la institucionalidad y los espacios de toma de decisiones en los diferentes momentos de esta historia, para definir las formas de gobernanza imperantes, y iii) una reflexión sobre las distintas formas de poder sobre lo que, en el presente estudio se denomina, espacios de improvisación institucional, donde se plantea una situación particular, en la que existe una -gran- red de poder que busca imponer sus intereses y lograr sus objetivos, pero que no posee un -gran- control sobre los escenarios de gestión urbana, dando como resultado una fluidez en el poder.

Finalmente, en el quinto capítulo, en las discusiones se realiza una primera aproximación desde lo conceptual hacia los arreglos de gobernanza y una aproximación al empresarialismo urbano en Pudahuel, así como una discusión sobre la privatización del área de extensión urbana en esta comuna. Se presentan además las conclusiones del presente trabajo, mediante una revisión de las búsquedas de desarrollo de los actores en Pudahuel a través de la gobernanza, para terminar en una reflexión sobre lo que le espera a futuro en esta comuna, como un espacio latente de conflictos urbanos/rurales y de constante tensión inmobiliaria.

Se vuelve relevante para la planificación urbana en Chile el estudio de sus propias experiencias, sobre todo a raíz de las nuevas tendencias de gestión urbana a través de la gobernanza. Esto se refleja a partir de las nuevas directrices de la última Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) del año 2014, donde, para lograr el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas en base al desarrollo sustentable –en las ciudades– se plantea la *institucionalidad y gobernanza* como elemento central (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2014).

Y más allá de la propia experiencia de Pudahuel y sus elementos pioneros en términos de gestión urbana a nivel local, es necesario visualizar los artefactos ideológicos que toman parte de la disputa por la extensión urbana, principalmente la entrada de asociaciones públicas-privadas y tecnócratas expertos en urbanismo que traerían la solución a los problemas de planificación. Es la combinación de estos elementos, sumados a la presencia de megaproyectos urbanísticos de gran envergadura que buscan en diferentes escalas institucionales su propia existencia, lo que da importancia este estudio.

La presente investigación se encuentra dentro del marco del proyecto FONDECYT de iniciación N°11150789, denominado “*Gobernanza urbana glocal, entre neoliberalismo, riesgo y resiliencia: reensamblando estrategias urbanas en tres ciudades chilenas*”¹, dirigido por el Dr. Michael Lukas.

1.2 Planteamiento del problema

Las dinámicas que suceden en el contexto de las transformaciones urbanas están íntimamente ligadas a proyectos ideológicos imperantes, y Chile no fue ajeno a los cambios del sistema, que toman relevancia a partir de la crisis del Estado de Bienestar Keynesiano y del modelo industrial fordista. Desde la segunda mitad de los años setenta, comienza a tomar forma la ideología neoliberal, la cual se sustenta en la creencia de los mercados

¹ Traducido desde su propuesta en inglés: “*Glocal urban governance between neoliberalism, risk and resilience: re-assembling urban strategies in three chilean cities*”.

competitivos, abiertos y no regulados, así como una retracción de las competencias del estado en cuanto a relaciones de trabajo, seguridad social, salud, educación y planificación (Harvey, 2007b, Garretón, 2012; Ruiz-Tagle, J. 2013).

Estos cambios se dan en el contexto de un proyecto de reestructuración neoliberal, el cual comienza el año 1973 con el golpe de estado dado por Augusto Pinochet y la instauración de una dictadura de carácter militar. Las propuestas de reestructuración se llevaron a cabo mediante un tratamiento de choque a través de diferentes políticas, para generar una rápida y extensiva privatización de los modos de producción, la reducción de impuestos corporativos, el desmantelamiento de los programas de bienestar social, la ampliación de la movilidad del capital internacional, la desregulación y la reducción de los límites del mercado y la intensificación de la competencia entre localidades (Harvey, 2007b; Theodore, Peck & Brenner, 2009).

Estas políticas han generado un rápido crecimiento y expansión de las ciudades, su inserción profunda en circuitos globales y cambios morfológicos importantes (De Mattos, 2011), las cuales han producido procesos como la gentrificación (López et al. 2012) y la segregación urbana (Márquez, 2005; Marín 2012), entre otros. Además, se comienza con una normalización de formas de gestión urbana a través de asociaciones público-privadas y mecanismos de planificación, asociados a problemas como la especulación del suelo, los megaproyectos urbanos, la gentrificación y la expansión urbana por extensión hacia la periferia (López et. al, 2014; Rodríguez, 2012; Vicuña, 2013). Si bien es un proceso generalizado en toda la ciudad, posee también sus diferencias territoriales, debido a que la organización político-administrativa es heterogénea, con diferentes gobiernos locales y, por ende, con diferentes gestiones -o no gestiones- urbanas (Rodríguez & Winchester, 2001).

Así como la doctrina neoliberal se manifiesta en los mecanismos mencionados en el párrafo anterior, en cuanto a transformaciones en las formas de producción del espacio urbano, se pierden las fronteras y se da una dinámica de flujos de inversiones casi sin restricciones a nivel global, transformándose las ciudades en los principales focos de acumulación y crecimiento de la economía mundial (Rodríguez, 2011; De Mattos, 2006; Harvey, 2008).

Asociado además al empresarialismo y a la gestión estratégica, De Mattos (2004) señala que nuevas formas de orientación y contenido de los procesos sociales se hacen necesarias a través de nuevas maneras de regulación o de *governance*, la cual según Le Gales (1997; p.38, en De Mattos, 2004; p. 19) consiste en “*procesos de coordinación de actores grupos sociales, de instituciones, para lograr objetivos propios y discutidos y definidos colectivamente en ámbitos fragmentados e inciertos*”, lo cual conlleva implícitamente a un desplazamiento del papel del Estado como aspecto central de los diferentes procesos que se llevan a cabo.

La gobernanza urbana como modelo de gestión se plantea muchas veces con mecanismos que generalmente son vistos como una innovación necesaria debido a la complejidad de la ciudad moderna y a la idea de que no se puede lograr el desarrollo urbano sin la participación de actores públicos, privados y de la sociedad civil. Sin embargo, muchas veces estos procesos y mecanismos más que mitigar los problemas urbanos, los reproducen y los legitiman, tanto a través de la participación de la triada de actores antes

indicada (Vásquez, 2010), como a través de la transferencia de poder de decisión y control en la gestión urbana, desde la institucionalidad hacia redes económicas y expertos internacionales en un nivel multiescalar, representadas principalmente a través de asociaciones público-privadas (Brenner, 1999).

En términos normativos y territoriales, la Región Metropolitana también toma sus moldes en función de la evolución de la planificación imperante en ciertos contextos, limitando el crecimiento urbano con el Plan Regulador Intercomunal de Santiago (PRIS) del año 1960; normativa que no cumplió con sus objetivos debido a la creación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano el año 1979, a través del cual se cambiaron las reglas del “juego”, considerando el suelo como un bien no escaso, liberalizándolo y provocando una expansión urbana. A raíz de estas modificaciones, se estableció explícitamente al mercado como principal gestor urbano, por medio de diferentes mecanismos como las asociaciones público-privadas, relegando al Estado a un rol de ente asignador de funciones mínimas para el desarrollo de la ciudad (Vicuña, 2013). Si bien en el año 1994 se volvió a crear una nueva normativa de control de la ciudad, a través del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), los objetivos no se lograron (Poduje, 2006) provocando un aumento de los problemas sociales como la segregación, densificación y expansión hacia las periferias urbanas.

Al producirse un aumento del consumo de suelo y el valor de este, causado por el discurso de especulación en la venta de lotes agrícolas por parte de promotores inmobiliarios (Lukas & Fragkou, 2014) y sus estrategias de mercado hacia los terrenos ubicados fuera del límite urbano del PRMS de 1994 (Poduje, 2008), se generó un nuevo replanteamiento de las políticas de regulación del desarrollo urbano, tomando formas más sofisticadas los proyectos residenciales cerrados. Estos se materializan en el año 1997 con la creación de las Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado (ZODUC en adelante), con una posterior modificación el año 2003, dando cabida a la implementación de los PDUC en zonas de interés silvo-agropecuario mixto (I.S.A.M.). A esto se le denomina el enfoque de la *planificación por condiciones* (Poduje, 2006; NuiSSL et al., 2012).

Al centro de muchos de los procesos mencionados en los párrafos anteriores se encuentra Pudahuel, una comuna con una superficie de suelo de tipo rural de un 85% y un 15% de suelo de carácter urbano, además de encontrarse en la periferia norponiente de la ciudad de Santiago, con una importante presencia de infraestructura vial debido principalmente a la existencia del aeropuerto internacional Arturo Merino Benítez. Dichas ventajas comparativas comunales dieron cabida a las iniciativas de los PDUC, comenzando con tres megaproyectos urbanos: Urbanya, Praderas² y ENEA.

En la escala local de planificación, se da a raíz del PRMS en 1994 la creación de la Comisión Mixta, asociación pública-privada que actúa como mecanismo de gobernanza cuyo objetivo era revertir las posibles consecuencias -de ese entonces- del PRMS para Pudahuel, a través de la creación de un Plan Regulador Comunal. Se transforma Pudahuel, por ende,

² A lo largo del tiempo, los megaproyectos Urbanya y Praderas han sufrido varias mutaciones en sus nombres, quedando finalmente Urbanya como “Urbanya Ciudad Global” y Praderas como “Ciudad Lo Aguirre” formalmente, y vendiéndose como “Praderas de Lo Aguirre”.

en un espacio de tensión urbano-rural con una de las urbanizaciones privadas más grandes conocidas en Chile.

Estos mecanismos de gestión urbana a diferentes escalas se dan a través de relaciones donde la presencia de actores institucionales y privados, promotores inmobiliarios, grupos económicos transnacionales y expertos tecnócratas de la planificación generan procesos de gobernanza. Ciertos autores como Zunino (2006) han identificado una constelación de actores presentes en las tomas de decisiones en el contexto de la racionalidad tecnocrática, así como Nuisl et al. (2012) identifica ciertos elementos y marcos de la gobernanza en Santiago, en función de realizar análisis de gestión y procesos de gobernanza.

A su vez, se toma en cuenta la importancia del enfoque con el cual se analizará el poder, desde Barton (2008), el cual señala que es la política el eslabón perdido en la gobernanza, llegando a Flyvbjerg & Richardson (2002), tomando en consideración la espacialidad del trabajo de Foucault en cuanto a la noción de poder, y el cómo las diferentes políticas de planificación construyen su propio “*espacio-tiempo*” a través de racionalidades socialmente construidas, mediante discursos y producción de conocimiento.

Se visualiza la necesidad de problematizar los diferentes mecanismos a través de los cuales ha operado la gobernanza en Pudahuel, las movilizaciones de poder que se llevan a cabo en los contextos de privatización de la planificación y la participación de asociaciones público-privadas en diferentes momentos de la historia. Se identifican diferentes procesos en diferentes escalas, tanto a nivel local con la comisión mixta, como a nivel regional y metropolitano con las modificaciones normativas en torno a la *planificación por condiciones*.

Mediante el estudio analítico de las formas en las que se adapta y reproduce el poder en Pudahuel, es posible responder a ciertas preguntas cuyas respuestas generalmente subyacen en los procesos de este tipo, tales como ¿quién construye las agendas de desarrollo y gestión urbana y con qué fin?, ¿Quiénes la promueven? y ¿cómo se construye a través de esta gestión las prácticas de planificación? Es así, como el papel de las asociaciones públicas-privadas en el desarrollo de grandes proyectos inmobiliarios en un contexto neoliberal, puede generar exclusión de las comunidades y organizaciones de la sociedad civil en espacios de toma de decisiones, como también una tendencia del sistema de planificación hacia intereses corporativos y empresariales, donde es válido cuestionarse quiénes realmente planifican la ciudad.

Se resalta la importancia del estudio multiescalar del poder a través de la gestión urbana y la planificación, debido a los fuertes intereses por parte de los diferentes actores tanto en un gobierno local -Municipalidad- con un fuerte interés por generar desarrollo urbano con visión territorial, e importantes grupos de desarrolladores inmobiliarios, así como expertos urbanistas promoviendo el desarrollo de instrumentos de planificación territorial en diferentes escalas, en una comuna con potencial y en tensión constante, que hoy en día no sabe muy bien hacia dónde y cómo se desarrollará a futuro.

1.3 Antecedentes

1.3.1 Evolución de Pudahuel como territorio de disputa inmobiliaria. Desde el Barrancas rural hacia los megaproyectos urbanos.

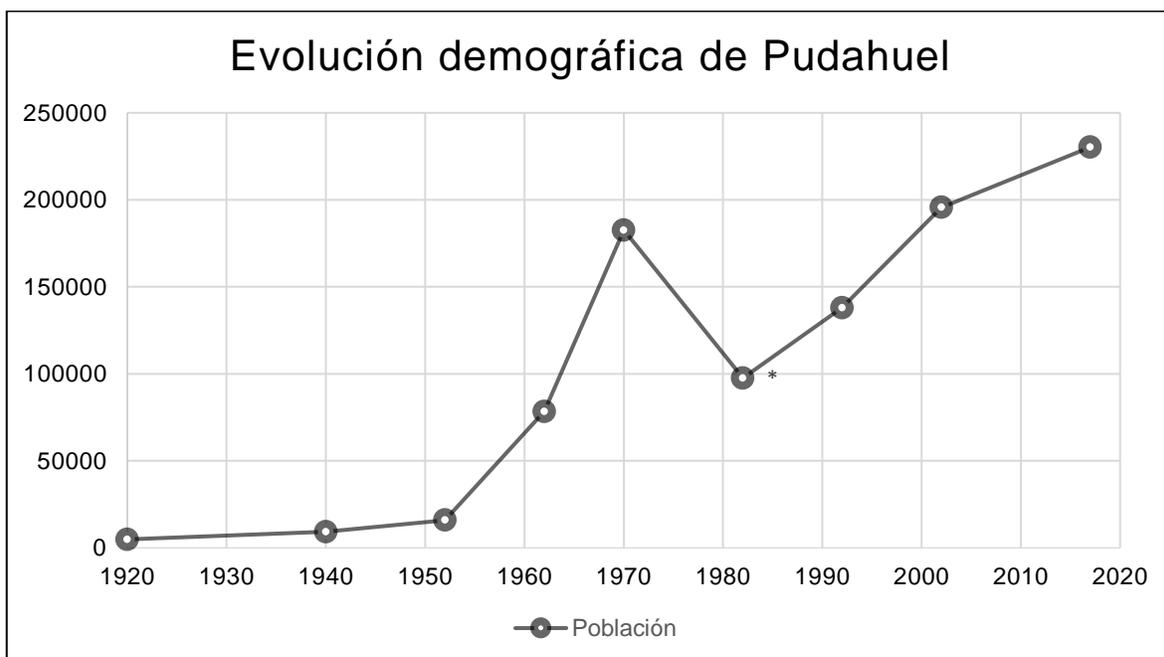
“Las Barrancas” es la denominación inicial de lo que hoy corresponde a la comuna de Pudahuel, ubicada en la zona norponiente de la actual ciudad de Santiago. Fundada en febrero de 1987³ durante la presidencia de Federico Errazuriz Echaurren. Estos territorios comienzan a ser poblados desde mediados del siglo XIX, alrededor del antiguo “Camino a Valparaíso”, hoy en día la Avenida San Pablo (Municipalidad de Pudahuel, 2015). Actualmente, posee una ubicación estratégica en la periferia de Santiago, siendo atravesada por la ruta 68, con una de las superficies más extensas de la provincia de Santiago (19.700 ha.), con un 15% de superficie urbana y un 85% de superficie rural.

Desde su origen, Barrancas se caracterizó como una zona de tránsito entre Santiago y Valparaíso que con el tiempo se transformó en una zona de asentamiento, con problemas como la poca infraestructura y de salud pública. A su vez, existen registros de principios del siglo XX en torno a la condición física que propende a situaciones de riesgo, como inundaciones y anegamientos durante los inviernos, debido a la existencia de depósitos piroclásticos que producen una impermeabilidad en el suelo del sector (Troncoso, 2012). De ahí el nombre de Pudahuel, cuyo significado en mapudungún es “lugar de charcos” o “lugar donde se juntan las aguas”, donde los problemas de inundaciones y anegamientos se tornan frecuentes cada invierno, tomándose medidas para reducir estos problemas, que hasta hace algunos años se seguían produciendo. (Municipalidad de Pudahuel, 2015).

En sus primeros años Barrancas se conoció por su característica rural, pero debido a su proximidad con la ciudad se plantea en una búsqueda de lo urbano, lo cual queda reflejado en las preocupaciones e iniciativas de sus alcaldes durante el siglo XX, quienes promueven iniciativas tales como transporte, instalación y mejoramiento de infraestructura como el alumbrado público, soluciones a los problemas de salubridad, entre otros. De todas formas, la urbanización de Barrancas termina siendo forzada con una explosión demográfica intensa alrededor de 1940, donde la población según el Censo dicho año alcanzaba a los 9.264 habitantes. En las décadas siguientes, el crecimiento demográfico seguiría la misma tendencia de crecimiento asociado a la migración campo-ciudad, aumento demográfico que sobrepasa las capacidades de administración de la comuna principalmente en dos aspectos: 1) el no cumplimiento de los compromisos de urbanización por parte de privados junto al surgimiento de poblaciones callampas, y 2) una especulación respecto del valor de suelo debido a la alta demanda de viviendas que existía por ese entonces (Municipalidad de Pudahuel, 2012). El gran número de poblaciones callampas generaría un efecto de organización en la población en torno a demandas de vivienda y mejoras en la calidad de vida.

³ La comuna de Barrancas fue creada el 25 de febrero de 1987 mediante el decreto N°516.

Gráfico 1 - Evolución demográfica de la comuna de Pudahuel.



Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos INE (INE, 2018) y archivo online Memoria Chilena (Memoria Chilena, 2006) (* en 1982 se divide la comuna de Pudahuel en las comunas de Cerro Navia, Lo Prado y Pudahuel actual).

El crecimiento demográfico en Pudahuel (gráfico 1) fue en alza, especialmente en la década de 1960, lo cual arrastra problemáticas en materias de infraestructura urbana asociada a la urbanización como el transporte, el cual seguía siendo deficiente respecto a lo que Barrancas necesitaba. Además, en la misma década se construyen dos grandes obras de infraestructura, el Aeropuerto Internacional Comodoro Arturo Merino Benítez y la Ruta 68, para conectar la ciudad de Santiago con Valparaíso, dividiendo la comuna en norte y sur, en urbano y rural (Ahumada, 2016).

Paralelamente en la misma década, la comuna de Barrancas toma parte activa de la reforma agraria, expropiándose 13 predios, de los cuales sólo 3 culminaron la etapa y los restantes 10 fueron devueltos. De acuerdo con Valdés (2017), hasta 1950 las localidades rurales eran propiedad de la familia Marlo Marticoreno, la cual poseía 3 fundos, Las Lilas, La Cuarta Hijueta la Punta y El Peral; siendo las últimas 2 las zonas correspondientes hoy en día al aeropuerto y a las comunidades de Peralito y Campo Alegre. Los fundos Santa Corina, Lo Aguirre y Campo Alegre fueron los que culminaron el proceso de reforma agraria en 1974, realizado por la Corporación de Reforma Agraria (CORA), transformándose en asentamientos en 1976 con la entrega de los títulos de propiedad individual (Zúñiga, 2007).

En cuanto al Pudahuel urbano, durante la explosión demográfica de la década de 1960, la mayoría de la población formaba parte del programa habitacional "*Operación Sitio*", el cual consistía en una política mediante la cual los pobladores se endeudaban a través de créditos para adquirir terrenos con urbanización básica, instalaciones sanitarias mínimas, mediaguas u otro tipo de vivienda económica. Esta política que iba enfocada a familias de

bajos recursos y en extrema necesidad de habitación, siendo Las Barrancas la comuna con el mayor número de poblaciones formadas bajo dicha política habitacional (Zúñiga, 2007), la cual no era suficiente, tal como lo destaca De Ramón (2018), la toma de la población “*Herminda de la Victoria*” en 1967 se dio en 15 minutos, con alrededor de 4.000 pobladores buscando una solución habitacional.

En 1975, se crea oficialmente la comuna de Pudahuel⁴ a partir del cambio de nombre de Las Barrancas, motivado por la homologación del nombre que ostenta el aeropuerto. Sin embargo, las condiciones de precariedad urbana producto de la explosión demográfica de la década anterior seguirían siendo la constante por los siguientes años. Un cambio sustancial en términos administrativos se daría en el año 1981, cuando se desprenden de Pudahuel las actuales comunas de Cerro Navia y Lo Prado debido a la incapacidad de la gestión municipal existente hasta ese momento. Aun así, los problemas continuaron, sumándose a conflictos de infraestructura que fragmentarían territorialmente la nueva comuna de Pudahuel, específicamente la ruta 68, la que dividiría esta zona urbana en dos, Pudahuel Norte y Pudahuel Sur, impactando de forma negativa en la calidad de vida de sus habitantes.

Para principios de la década de 1990, la comuna finalmente queda compuesta por tres grandes entornos. El Pudahuel urbano, donde se encuentra por una parte Pudahuel Norte, característico por el casco histórico del antiguo Barrancas y por ser la ubicación de las tomas de terrenos de las décadas de 1960 y 1970, así como el lugar donde se emplazaron las viviendas producto de la “*operación sitio*” y la relocalización de los bolsones de pobreza de la década de 1980. Por otra parte, Pudahuel Sur se articula como expresión urbana a partir de la construcción de la ruta 68, donde las viviendas corresponden principal y casi exclusivamente a la tipología de tipo social, localizadas detrás de las zonas industriales que enfrentan esta ruta; además, la construcción de este tipo de vivienda no contemplaba la construcción de equipamiento urbano, del cual la Municipalidad tuvo que responsabilizarse en conjunto con el Gobierno Regional (GORE) (Llorens, 2010). En palabras de la propia Municipalidad, “*es producto de políticas de “planificación urbana” del nivel central, donde resalta la construcción de viviendas sociales a gran escala sin una adecuada dotación de servicios y equipamientos*” (Municipalidad de Pudahuel, 2003; p. 8).

En cuanto a Pudahuel rural, el cual se ubica hacia el poniente de Américo Vespucio y está compuesto por diferentes espacios, utilizando aproximadamente un 90% del territorio comunal. Este se encuentra compuesto por diferentes ambientes, dentro de los cuales los principales son:

El Valle de Lo Aguirre, con los proyectos urbanos Ciudad de Los Valles⁵, Izarra de Lo Aguirre, y el futuro megaproyecto Ciudad Lo Aguirre o Praderas.

1. Aeropuerto, Campo Alegre, Peralito; asentamientos rurales emplazados al poniente del aeropuerto internacional, además de la presencia de este último como la infraestructura internacional de mayor importancia en Chile. También, cuenta con la presencia de actividades industriales de extracción (Cementos Melón) y la planta de

⁴ Se denomina comuna de “Pudahuel” a la, en ese entonces comuna de Las Barrancas, mediante decreto ley N°1208 del 13 de octubre de 1975.

⁵ Proyecto realizado bajo el “Plan Seccional Lo Aguirre”, decreto supremo 169 de 1989 (Llorens, 2010).

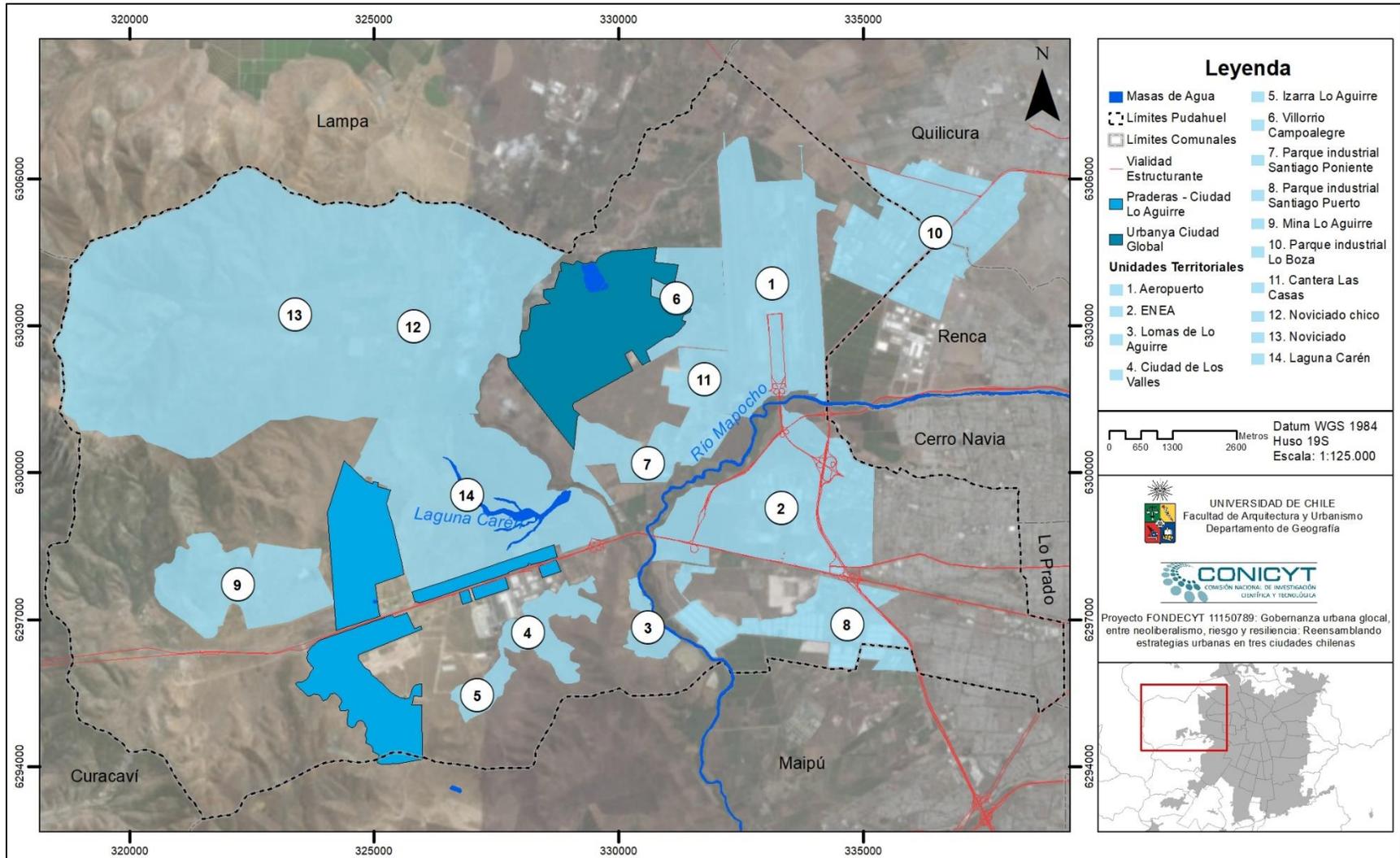
tratamiento de residuos Hidronor. Dentro de esta zona se emplazará en un futuro el megaproyecto inmobiliario “Urbanya Ciudad Global”.

2. El Noviciado: Corresponde a la única área comunal con uso agrícola relevante y formas de vida rural propiamente tal. Concentra la mayoría de la población rural de Pudahuel.
3. Río Mapocho, con presencia mayoritaria de equipamientos industriales, asociadas principalmente al ex fundo La Botella y al Parque Empresarial ENEA. Al sur, se encuentra el proyecto inmobiliario Lomas de Lo Aguirre y la planta de tratamiento La Farfana.

En este contexto, durante la década de 1980 comienzan a surgir proyectos inmobiliarios de gran magnitud que se desarrollan en la periferia de la mancha urbana de Santiago. Ciudad de Los Valles, Lomas de Lo Aguirre e Izarra Lo Aguirre obtienen permisos normativos de planificación y de edificación, marcando un precedente para los futuros megaproyectos inmobiliarios que le seguirían el paso, como lo son Praderas y Urbanya.

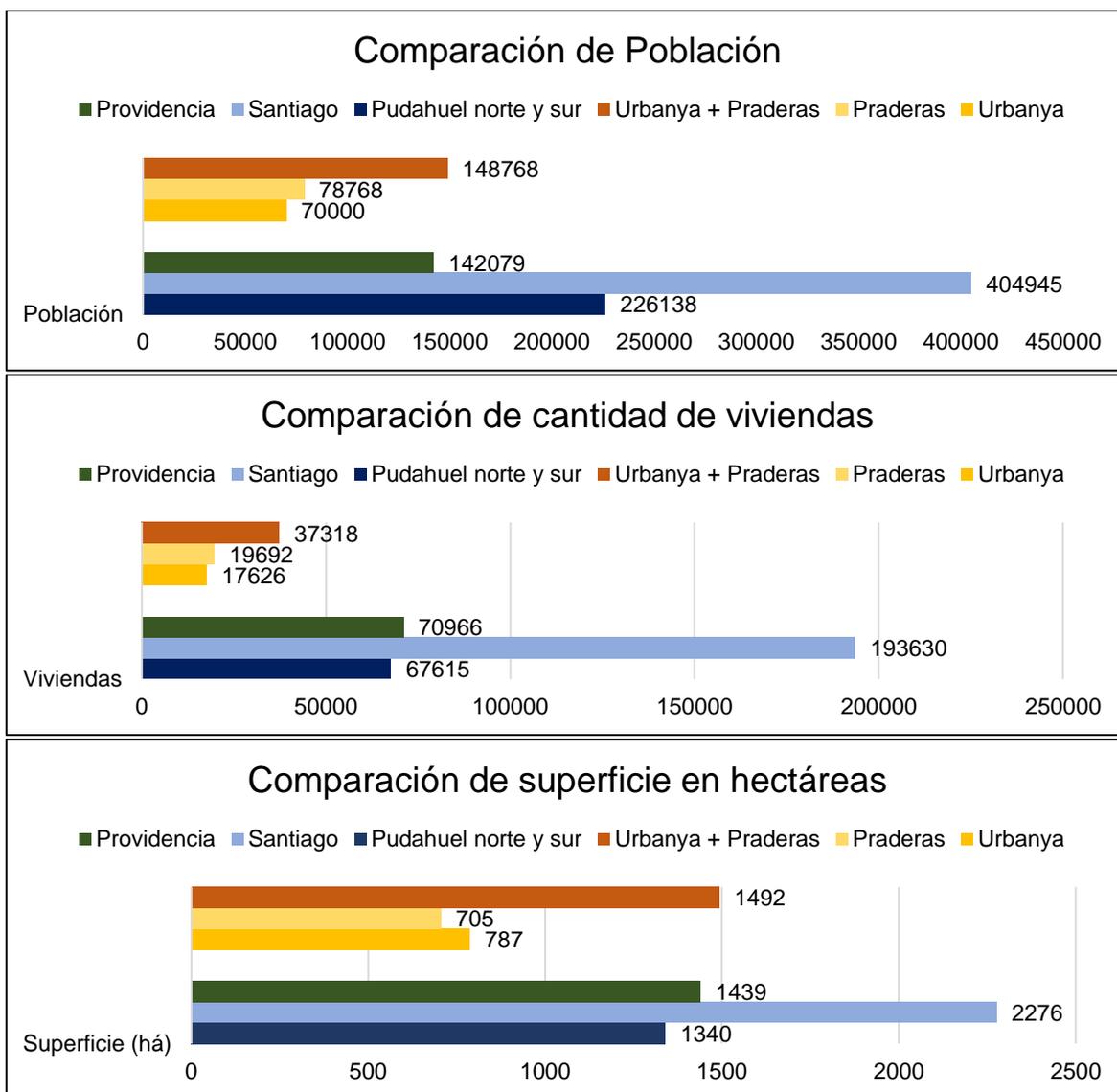
Ya en los inicios de la década de 1990 comienzan a materializarse los intereses por llevar hacia un desarrollo inmobiliario por extensión al sector poniente de la comuna de Pudahuel (figura 1). Mediante la compra de grandes extensiones de terrenos desde finales de los años 70, el plan consistía en generar urbanizaciones del mismo estilo que las aprobadas durante la década de 1980.

Figura 1 - Cartografía de principales unidades territoriales de Pudahuel



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2 - Comparación de los impactos de los nuevos megaproyectos inmobiliarios.



Fuente: Elaboración propia en base a Aravena (2018) y datos CENSO 2017 (INE, 2018)

Los planes maestros de estos megaproyectos inmobiliarios dan cuenta de la magnitud de lo que serán en un futuro, tomando en cuenta sus versiones finales de aprobación al año 2018, teniendo una mayor extensión de superficie que el actual Pudahuel urbano (Pudahuel norte y Pudahuel sur) y Providencia, así como una población comparable con la actual estadística demográfica de Providencia. Sin duda, se crearán nuevos núcleos de extensión urbana en la periferia con la magnitud de una comuna actual en los próximos 30 años (gráfico 2).

1.3.2 El diseño institucional urbanístico chileno. Del derecho urbanístico a la planificación urbana, y sus instrumentos de planificación territorial.

El derecho urbanístico es un factor clave para entender el diseño institucional asociado a la planificación urbana, así como sus posibles proyecciones en torno a los futuros desarrollos urbanos y territoriales. El propio surgimiento de las ciudades y su evolución ha generado la necesidad de normar, de una u otra manera, su desarrollo y organización. Resaltan interrogantes tales como de qué forma se regularán las ciudades, cuáles serán los instrumentos que se implementen para ordenar la ciudad, quiénes serán los responsables de la planificación y cuál es el grado de participación de los habitantes en estos modelos de planificación.

1.3.2.1 Evolución del derecho urbanístico.

Si bien administrativamente existían una variedad de leyes, como las leyes específicas de legislación municipal para Santiago (1974), Valparaíso (1876) y Concepción (1912), y la ley de municipalidades de 1891, estas funcionan como precedentes específicos para el derecho urbanístico.

La primera etapa puede considerarse con la Ley N°1838 en el año 1906, encargada de iniciar la *legislación habitacional*, estableciendo los llamados “Consejos de Habitaciones Obreras”. En 1914 se aprobaría la ley de Reforma Municipal, modificando la anterior de 1891, especialmente respecto al régimen de responsabilidad administrativa sobre el manejo de espacio y las asignaciones presupuestarias, sentando las bases de las disposiciones urbanísticas que subsisten hasta hoy (Rajevic, 2000; Gurovic, 2000). Considerada esta última como insuficiente para la época, sobre todo con los terremotos de Valparaíso en 1908 y Copiapó en 1918, se dan los primeros esfuerzos por aprobar finalmente en 1929 la considerada primera Ley General de Urbanismo y Construcciones, la cual buscaba controlar los usos, divisiones y obras de edificación, así como dar los primeros pasos respecto a una norma de construcción antisísmica.

Una segunda etapa, se encuentra asociada principalmente a la figura de Karl Brunner, el cual tendría una participación importante en el desarrollo de la normativa urbanística desde la década de 1930. Se crea en 1931 la primera Ley y Ordenanza General sobre Construcciones y Urbanización⁶, dándole facultades a las Direcciones de Obras Municipales, así como la aparición de la figura del Plan Regulador (denominado en ese tiempo como Plano de Urbanización), donde prohibía, en breves palabras, urbanizar, formar poblaciones y levantar construcciones de índole alguna, salvo, que fueran necesarias para la explotación agrícola de la propiedad. Ya en 1960, se aprobaría el Plan Regulador Intercomunal de Santiago (PRIS en adelante), el cual tendría una aplicación por los próximos 30 años y que buscaba entre otros hitos, erradicar las industrias peligrosas del centro de la ciudad hacia la periferia, en ese entonces, Maipú y Cerrillos.

La tercera etapa comienza en 1973 con el golpe de Estado y la consecución de cambios orientados hacia la doctrina neoliberal. En 1974, se reglamentan las disposiciones sobre

⁶ Se aprueba el Decreto con fuerza de Ley 345 (Gurovich, 2000)

las poblaciones de emergencia⁷, rectificando el campo de acción municipal respecto a estas. A su vez, en 1976, con la nueva regionalización del país y la renovación de la LGUC, se realizan cambios en las funciones del Director de Obras Municipales y el Asesor Urbanista, dejando bajo la responsabilidad de este último la correspondiente planificación urbana, el uso de suelo, revisión de loteos y subdivisiones, así como la confección de programas de desarrollo urbano. Al año siguiente, se crea la Comisión Mixta de Agricultura y Urbanismo, cuya finalidad es la de coordinar las acciones relativas a los límites urbanos y a los cambios en el uso de suelo agrícola en pos del desarrollo de nuevas áreas urbanas.

En 1979, la manifestación del modelo neoliberal llega a su máxima expresión a través del decreto supremo N°79 (Poduje, 2006) y la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU en adelante) donde entre otras aseveraciones, se establecía que:

- i) el suelo urbano **no** es un recurso escaso,
- ii) es necesario aplicar sistemas flexibles de planificación con una mínima intervención estatal,
- iii) definir procedimientos y eliminar restricciones para permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas, siguiendo la tendencia del mercado, y
- iv) que existía suficiente suelo como para que las ciudades siguiesen creciendo sin contraponerse a otros tipos de usos de suelos.

Las reglas, por ende, las establecerá la oferta y la demanda, sobre todo fuera del perímetro urbano donde los proyectos inmobiliarios podían ser desarrollados sin ningún tipo de oposición o control, como lo son los proyectos Ciudad de los Valles e Izarra Lo Aguirre (Cabello, 2015).

Esta PNDU sólo regiría hasta 1985, donde se plantea un “fracaso” de las ideas anteriores, realizando algunos cambios principalmente alrededor de la definición del *bien común*, y de la noción de “*La planificación del desarrollo urbano es una función privativa del Estado. En dicha planificación serán consideradas, entre otras informaciones, las tendencias del mercado, las que se evaluarán a la luz del Bien Común*” (Cabello, 2015; p. 50). En concreto, se establecía que:

- i) el suelo es un recurso escaso,
- ii) el derecho de propiedad puede tener restricciones en función del bien común,
- iii) la libre iniciativa del mercado debe estar sujeta a la planificación estatal y
- iv) es necesario promocionar el uso intensivo del suelo de áreas consolidadas, a fin de evitar el crecimiento urbano por extensión.

Esta PNDU estaría vigente hasta el año 2000, momento en el cual es derogada, dejando al país sin una directriz de política urbanística hasta el año 2014, donde se elaboraría una nueva PNDU.

⁷ Las poblaciones “emergencia” terminan erigiéndose como espacios de resistencia y oposición al régimen militar, por lo cual su equipamiento y servicios son condicionados y limitados como medidas represivas (Cabello, 2015)

Ya en la década de 1990, con el retorno a la democracia, comienza una cuarta etapa, cambiando el discurso del MINVU hacia una crítica respecto a lo que fue la política urbanística durante la dictadura cívico-militar. En específico, la crítica iba dirigida hacia el producto urbano resultante, territorios depredados y ocupados de forma desigual, alta concentración de la población nacional en tres ciudades (Gran Santiago, Gran Valparaíso y el Gran Concepción concentraban el 50% de la población total del país), ciudades segregadas social y físicamente, deterioro de barrios antiguos y patrimoniales, problemas de contaminación, mal manejo de recursos y ausencia de participación en el ámbito urbano, entre otras (Etchegaray, 1994). Para conducir cambios que fueran en la dirección de superar dichas falencias, se generaron una serie de medidas como la creación de una nueva Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones⁸ (OGUC en adelante), sumado a la creación de los Gobiernos Regionales⁹ (GORE en adelante) en 1992, lo que significó una disminución importante de la autoridad y responsabilidad del MINVU una vez fueron dotadas de competencias en materia de ordenamiento territorial, principalmente asociado a la aprobación de instrumentos de planificación territorial. La ordenanza, según Rajevic (2017, en Cabello, 2015; p. 52), *“ordenó y sistematizó la normativa existente, entregando herramientas como los estudios de impacto vial, que exigen mitigar los impactos de los proyectos inmobiliarios en materia de circulación”*.

Además, en marzo de 1994 entra en vigencia la Ley de Bases del Medio Ambiente¹⁰, y en 1997 el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto ambiental¹¹, exigiendo evaluación ambiental a los planes y proyectos inmobiliarios, nuevamente alterando los procedimientos de aprobación de estos.

Una quinta etapa comienza a partir de la década del 2000, con la creación del Consejo Nacional para la Reforma Urbana, que busca un proceso de reflexión y cambio en las ciudades chilenas, así como la creación del Comité Bicentenario, el cual enfoca los esfuerzos de repensar cuatro ciudades chilenas de cara al año 2010 (Antofagasta, Valparaíso, Santiago y Concepción). Además, el año 2003 se crea el “Comité de Ministros de la Ciudad y el Territorio” y se promulga la Ley sobre el Financiamiento Urbano Compartido¹², mediante la cual los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU en adelante) y las Municipalidades podrán celebrar con terceros contratos de participación, destinados a la ejecución y mantención de obras urbanas, a cambio de una contraprestación.

En 2006, se pone en marcha la denominada Nueva Política Habitacional, con la cual se busca disminuir el déficit habitacional de al menos 20% de la población más vulnerable y aumentar la superficie y calidad de las viviendas sociales, acompañado de un mejoramiento de la calidad e integración social, además de revertir la segregación social urbana. Ya en 2013, luego de varios intentos fallidos y no concluidos para lograr una nueva PNDU, se

⁸ Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, creada a partir de Decreto Supremo N°47 del 19 de mayo de 1992.

⁹ Gobiernos Regionales, creados a través de la Ley 19.175, Ley Orgánica Constitucional sobre el Gobierno y la Administración Pública, del

¹⁰ Creada a través de la Ley 19.300, Ley de Bases del Medioambiente, publicada el 9 de marzo de 1994.

¹¹ Creada por medio de Decreto Supremo N°30 del 3 de abril de 1997.

¹² Ley 19.865, promulgada el 01 de abril de 2003.

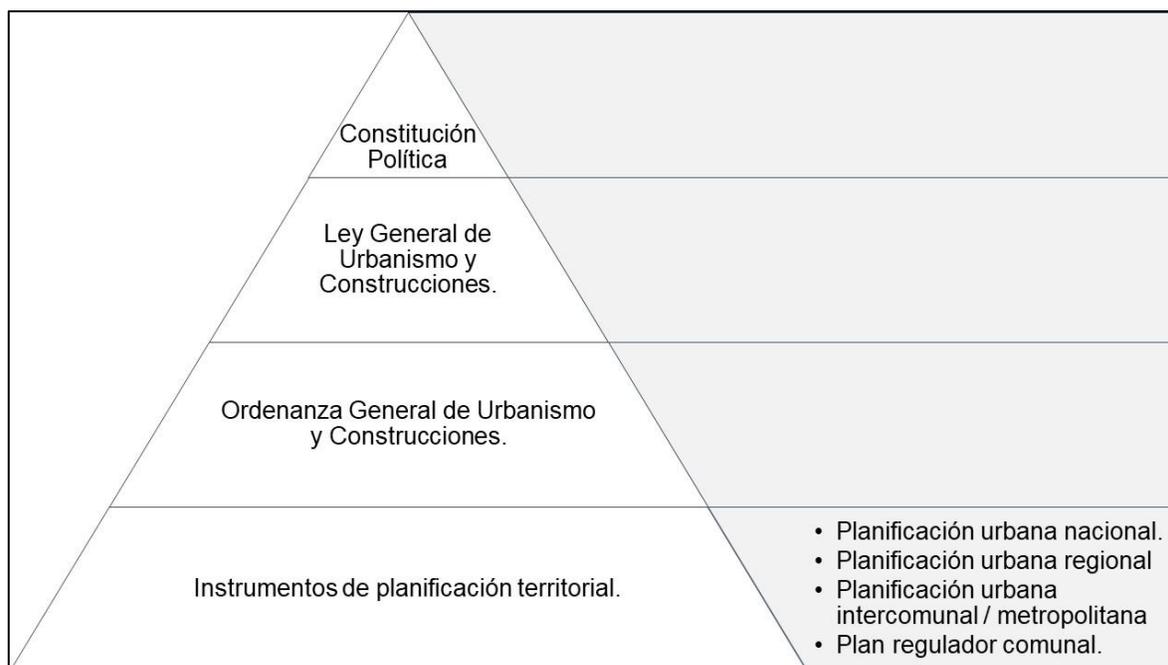
conforma desde el gobierno una comisión multidisciplinar para la elaboración de una nueva política.

1.3.2.2 De la planificación urbana y los instrumentos de planificación territorial.

Al momento de hacer referencias al derecho urbanístico y a la planificación urbana, nos encontramos con dos conceptos que están íntimamente ligados, pero que no deben ser confundidos. Mientras el derecho urbanístico sienta las bases institucionales y los lineamientos normativos, la planificación urbana, para efectos de esta memoria, se encuentra en una etapa posterior, relacionada con el plan. Estos planes poseen intencionalidad, en torno a definir lineamientos, requisitos, características y obligaciones que deben cumplirse en determinados territorios, intencionalidad que es ordenada por una idea rectora: el optimizar recursos y establecer las bases para el desarrollo urbano.

Más allá de la evolución del derecho urbanístico mencionado en el subcapítulo anterior, resulta fundamental poner énfasis en dos normas particulares que le dan base al ordenamiento jurídico del derecho urbanístico, la LGUC y la OGUC. La LGUC se encarga de regular la planificación de las ciudades y el diseño de las construcciones, refiriéndose a través de sus títulos a: 1° disposiciones generales, establecer normas de competencia, funcionarios intervinientes, entre otras; 2° de planificación urbana, extendiendo el tema hacia los niveles de planificación, los usos de suelo, las zonas de construcción, expropiación, etcétera, regulando y aplicando los instrumentos de planificación territorial; 3° de la construcción, dándole normas de diseño y de ejecución de las obras de urbanización y edificación; y 4° de las viviendas económicas, refiriéndose a las características que deben cumplir los inmuebles considerados como tales, sus emplazamientos y agrupaciones.

Figura 2 - Jerarquía de las normas involucradas en el derecho urbanístico



Fuente: Elaboración propia en base a Cabello (2015)

Respecto a la OGUC, le corresponde contener las disposiciones reglamentarias de la LGUC, así como regular los procedimientos administrativos, el proceso de planificación urbana, urbanización y construcción, además de establecer los estándares técnicos de diseño y construcción elegibles tanto en la urbanización como en la construcción. En otras palabras, es el reglamento de la LGUC, en la cual se establecen ciertas normas específicas que constituyen la base para la dictación de los instrumentos de los niveles inferiores. La OGUC, finalmente, se encarga de sistematizar la normativa existente, agregando herramientas destacables para la implementación de las políticas de planificación urbana, como lo son los Estudios de Impacto Vial, que se encargan de mitigar los posibles impactos en materia de circulación¹³.

Finalmente, es la propia LGUC la encargada de subdividir la planificación urbana, refiriéndose a niveles de planificación e individualizando a cada uno. Existe una jerarquía entre las normas que influyen en el derecho urbanístico, donde la cúspide de la pirámide es dictada por la carta fundamental, seguida de la LGUC y la OGUC, que son las normas de origen y fundamento que le dan contenido a los diversos IPT, que están en la base de la jerarquía (Figura 2). Como en toda jerarquía, las normas inferiores deben ser acordes a las superiores. En la figura 3, por su parte, se muestran los cuatro niveles escalares de acción de los IPT, los cuales se condicen con la división político-administrativa del país: nacional, regional, intercomunal o metropolitana y comunal, según la misma LGUC.

Figura 3 - Niveles de acción e Instrumentos de Planificación Territorial.



Fuente: Elaboración propia en base a Cabello (2015).

En este sentido, los Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos definidos por ley, corresponden a aquellos que regularán el desarrollo físico de áreas urbanas y rurales de diversas comunas. Si una unidad urbana supera los 500.000 habitantes, entonces esta

¹³ Véase art. 2.4.3 de la OGUC.

calificará como Plan Regulador Metropolitano (PRM en adelante), y unidades urbanas menores a esta cifra, calificará como Plan Regulador Intercomunal (PRI en adelante). Respecto al contenido, esta deberá tener:

- i) una memoria explicativa que contendrá los objetivos, metas y programas de acción,
- ii) una ordenanza que contenga las disposiciones reglamentarias y
- iii) los planos que mostrarán, de forma gráfica, las disposiciones que los IPT determinen en cuanto a zonificación en general, equipamiento, relaciones viales, áreas de desarrollo prioritario, las densidades y límites para la extensión urbana, etcétera.

La elaboración de los PRM y PRI es de responsabilidad de las SEREMI de Vivienda y Urbanismo, y una vez elaborado dicho plan, las Municipalidades deberán pronunciarse sobre este en un plazo de 60 días desde su conocimiento oficial. La falta de pronunciamiento será considerada como aprobación. Respecto a esta situación, existe la característica en cuanto a la confección de estos planes, que es que la ley permite a un grupo de Municipalidades afectadas, que confeccionen directamente un PRI o PRM, el cual deberá ser aprobado por la misma SEREMI, además de ser sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y una posterior revisión por parte de la División de Desarrollo Urbano (DDU en adelante) del MINVU, que debe elaborar el correspondiente informe técnico, para luego obtener aprobación del GORE, y ser promulgado luego de la toma de razón de la Contraloría General de la República (en adelante e indistintamente, Contraloría).

Finalmente, los Planes Reguladores Comunales (en adelante, PRC), tendrán competencia en:

- i) el uso de suelo o zonificación;
- ii) localización del equipamiento comunitario;
- iii) estacionamientos;
- iv) jerarquización de la estructura vial;
- v) fijación de los límites urbanos;
- vi) densidad, y
- vii) determinación de propiedades de urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad.

Cabe destacar que, respecto a los PRI, PRM y su relación con los PRC, comparten la competencia de la zonificación, conflicto que se resuelve al aplicar el principio de supremacía jerárquica de las normas urbanísticas, mencionadas anteriormente (Figura 3).

Estos deberán confeccionarse y tramitarse de acuerdo a la LGUC y la OGUC¹⁴, siendo compuestos por: a) una memoria explicativa que contendrá los elementos

¹⁴ Según el artículo 42 de la LGUC, en concordancia con el art. 2.1.10 de la OGUC.

socioeconómicos, crecimiento demográfico, desarrollo industrial y otros antecedentes técnicos que sirvan de base para los objetivos y metas proyectadas; b) un estudio de factibilidad para la ampliación de agua potable y alcantarillado en relación al crecimiento urbano proyectado, previa autorización de los Servicios Sanitarios existentes; c) una ordenanza municipal que contenga las disposiciones reglamentarias, y d) los planos que constituyan la expresión gráfica de las disposiciones de uso de suelo, zonificación, equipamiento, relaciones viales, límite urbano, áreas prioritarias de desarrollo urbano y demases. A su vez, la tramitación necesaria una vez elaborado el proyecto, consiste en:

- i) la obligación de informar al público de este, específicamente al Consejo Económico y Social;
- ii) informar a los vecinos, principalmente a quienes resultarían afectados por el PRC¹⁵;
- iii) realizar una exposición del proyecto a la comunidad, con posterioridad a la(s) audiencia(s) pública(s) por un plazo de 30 días;
- iv) Aprobación del concejo municipal, el cual no podrá pronunciarse sobre materias o disposiciones que no se encuentren contenidas en el proyecto, y
- v) aprobación por parte de la SEREMI de Vivienda respectiva, en sus aspectos técnicos; en el caso que la comuna se encuentre regulada además por un PRM o PRI, estos además deberán ser aprobados por el GORE, siendo promulgados a través de una resolución del intendente¹⁶.

¹⁵ La OGUC señala que dicha información deberá entregarse mediante carta certificada a las organizaciones territoriales que se encuentren legalmente constituidas y que se encuentren involucradas, así como Organizaciones no gubernamentales dedicadas a la conservación de zonas de riesgo o conservación urbana, sumado a un aviso de prensa en algún medio de amplia difusión de la comuna.

¹⁶ Artículo N°24 letra o) de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo General.

Analizar la evolución histórica de las relaciones público-privadas en los procesos de planificación y gobernanza urbana en Pudahuel, entre los años 1994 y 2018, para poder identificar y caracterizar las relaciones de poder a través de las estrategias y discursos empleados por diversos actores en diferentes momentos históricos.

1.4.2 Objetivos Específicos.

- 1- Generar una reconstrucción histórica de las relaciones público-privadas en los procesos de planificación y gobernanza urbana en Pudahuel, para poder identificar las diferentes etapas de gobernanza por las cuales se ha moldeado dicho espacio urbano.
- 2- Describir a los diferentes actores involucrados en los procesos de planificación y gobernanza urbana, así como sus principales intereses, para identificar las distintas agendas que llevan adelante.
- 3- Identificar y caracterizar las relaciones de poder presentes dentro de las etapas de gobernanza, para identificar y analizar cómo se construyen diversas racionalidades discursivas en torno a las prácticas del ejercicio de la planificación.

CAPÍTULO II – MARCO TEÓRICO

2.1 Propositiones generales

En el presente marco teórico se propone una conexión clave entre los conceptos de gobernanza y poder, asociados de manera histórica a diferentes procesos y etapas neoliberales que pueden ser analizadas en diferentes urbes chilenas. Se entienden las formas de gobernanza y el poder como variables claves dentro de varios procesos de tomas de decisiones, siempre pensando en estas como actos políticos a través del tiempo.

Con este propósito, la discusión teórica se desarrolla en tres secciones: una primera sección donde se explica cómo el neoliberalismo, desarrollado de forma ideológica, no consiste en un proceso simplista y lineal, sino que a través de las concepciones de Theodore, Peck & Brenner (2009), así como postulados de Harvey (2008) y De Mattos (2004), se presentan impresiones generales en torno a un neoliberalismo contextual, adaptable a distintos escenarios regulatorios y a diferentes diseños institucionales, que si bien pueden ser desarrollados de distinta forma, poseen elementos claves comunes, como la irrupción de asociaciones públicas privadas, la especulación dentro de los procesos de tomas de decisiones, y la llegada de un empresarialismo estratégico urbano.

En la segunda sección, se trabaja en un desarrollo conceptual de la gobernanza en torno a procesos y políticas urbanas. Se toma como punto de inicio entender la discusión de la gobernanza como algo más allá de lo descriptivo, desde una visión crítica analítica que logre comprender el espacio y la territorialidad en torno a lo relacional. En dicho sentido, los trabajos de Pierre (1999), DiGaetano & Strom (2003), Vásquez (2010) y Lukas (2018) son esenciales para lograr un entendimiento en torno a ciertas interrogantes claves a responder en este trabajo; quienes toman las decisiones, cuáles son los escenarios de las tomas de decisiones, cuáles son las relaciones entre quienes toman las decisiones (y quienes no), y el cómo se construye un tejido entre diferentes actores que dan forma a cierto diseño institucional.

Finalmente, en la tercera sección se busca una conceptualización acerca de las principales corrientes de pensamiento sobre el concepto de poder, desde una fase estructuralista, mediante autores como Thomas Hobbes, Max Weber y Robert Dahl, hasta una segunda fase posestructuralista, desde las miradas de Steven Lukes, Michel Foucault y Antonio Gramsci. Es importante destacar que no se busca una conceptualización acabada que pretenda cerrar los debates sobre el tema, sino una comprensión del poder, su funcionamiento, ejercicios, prácticas y relaciones a partir de las corrientes mencionadas anteriormente. Todo esto, en función de construir un aparato analítico que sea capaz de revelar desde estos enfoques, diferentes problemáticas en torno a las asociaciones público-privadas, la gobernanza y la planificación urbana en Pudahuel.

2.2 Neoliberalismo y privatización de la planificación

La respuesta política que se dio en Chile – y posteriormente en gran parte del mundo–, correspondiente a modificar el Estado keynesiano de bienestar hacia una economía neoliberal, se dio en un contexto de un golpe de estado de carácter militar, orquestado por las fuerzas económicas y académicas dominantes en Estado Unidos (Hidalgo y Janoschka, 2014). A su vez, estos procesos de neoliberalización han sido interpretados dentro de los debates académicos como un proyecto unidireccional de prácticas, las cuales en un proceso lineal se han implementado, primero en Chile, y luego en otras naciones como Estados Unidos e Inglaterra (Harvey, 2007b), mediante gobernantes como Ronald Reagan y Margaret Thatcher, respectivamente, para terminar implementándose en países de la Europa oriental luego de la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética (Klein, 2007, citada en Hidalgo y Janoschka, 2014). Sin embargo, esta visión unidireccional del proceso y difusión del neoliberalismo es simplista, debido a las diferentes políticas de movilidad y adaptación en contextos diversos, a través de escalas y espacios (Theodore, Peck y Brenner, 2009; Peck & Theodore, 2010; Hidalgo y Janoschka, 2014).

Theodore y Brenner en el año 2002 realizan el ensayo “*Cities and the Geographies of Actually Existing Neoliberalism*”, a partir del cual definen el **neoliberalismo realmente existe**. Este corresponde a una visión distante de la doctrina neoliberal, debido a que esta no responde solamente a un proyecto ideológico con leyes inmutables y aplicables en cualquier lugar, sino que señala que existen contextualizaciones específicas que van dependiendo de los escenarios regulatorios, así como de las operaciones y las políticas que se ejecuten para generar la orientación al mercado que caracteriza a dicho proyecto disciplinario. Es así como se levanta una base analítica para superar la limitación de las definiciones tradicionales del neoliberalismo, debido a que esta “*sistemáticamente distorsiona los verdaderos efectos que tienen las políticas neoliberales en las estructuras macroinstitucionales y trayectorias evolutivas del capitalismo*” (Theodore, Peck & Brenner 2009; p.4).

Dentro del concepto, se señala que el neoliberalismo es un proceso *multiescalar*, debido a que construye y distintas relaciones a distintas escalas (locales, regionales, nacionales, internacionales) entre diferentes actores económicos e institucionales, y reorganizando las lógicas regulatorias redistributivas por lógicas competitivas, al tiempo que transfiere las externalidades de dichos procesos hacia actores institucionales (De Mattos, 2004; Theodore, Peck & Brenner, 2009).

Consecuentemente, las contextualizaciones requieren llevar un análisis más profundo, que permita captar no sólo los fundamentos políticos-ideológicos, sino que también una búsqueda de las propiedades emergentes y formas institucionales. Esto implica que no existiría una convergencia central del proyecto neoliberal, sino que se basa en un desarrollo espacial desigual, de prueba y error, sin necesitar un anterior régimen de políticas estatales en dirección a la liberalización del comercio o la reforma de los sistemas de bienestar característicos. A esta inserción contextual se le define como *dependencia de la trayectoria* y en ella se deben tener en cuenta tanto los escenarios regulatorios, como los proyectos emergentes de reformas neoliberales.

El proceso de entendimiento de la neoliberalización, es decir, el captar tanto los fundamentos político-ideológicos como las propiedades emergentes y formas institucionales llevan al *hibridismo*, el cual se define como una suerte de relación parasitaria con otras formas de Estado o sociedad; al tiempo que genera una especie de *destrucción creativa*, proceso a través del cual los proyectos neoliberales generan una destrucción parcial de la anterior maquinaria político-institucional para crear nuevas normas e instituciones al servicio del mercado. Acorde a Peck & Tickell (1994, en Theodore, Peck & Brenner, 2009), la reestructuración neoliberal se compone principalmente de dos tendencias:

- i) el desmantelamiento de las formas institucionales que le son “*ajenas*” a través de la destrucción de los sistemas colectivistas y progresivamente redistribucionistas y,
- ii) el lanzamiento de nuevas modalidades de regulación institucional y nuevas formas de gestión estatal.

En la misma dirección, Harvey (2007a) señala que a partir los años 60 y 70, hubo una transformación desde lo que denomina, un estado *gerencialista*, a un estado *empresarialista*, transformación que se concreta en la década de los 80 con la fuerte irrupción de modelos neoliberales principalmente de Reagan y Thatcher. Vicuña (2013; p.187-188) por su parte, menciona que existen ciertas “*condiciones nucleares*” de este cambio, las cuales son

- i) la irrupción de las asociaciones público-privadas, que son una mezcla de formas de emprendimientos locales integrados con el uso de poderes del gobierno local, con la finalidad de atraer nuevos recursos de financiamiento e inversiones;
- ii) la oposición al desarrollo planificado, las asociaciones público-privadas responden a la especulación en su diseño y ejecución, por lo que se ve obstaculizada por los peligros asociados a esta práctica, asumiendo generalmente el sector público estos riesgos; y
- iii) el empresarialismo se enfoca en la economía política del lugar más que del territorio.

El Estado, actuando cada vez más como un facilitador del mercado, gestiona a través de los gobiernos locales diferentes formas de incentivos financieros para atraer negocios inmobiliarios, generar un ambiente *apropiado* para la inversión y producir ciudad a través de la maquinaria privada (López et. Al, 2012). Esta motivación se da generalmente de forma selectiva y en lugares estratégicos, a menudo en favor de grandes inversiones de proyectos urbanos emblemáticos, acompañados de una voluntad de la administración local para absorber riesgos, y fomentar la participación privada con el fin de generar reestructuraciones físicas del territorio. En este sentido, en el texto de López et. al (2012) se realiza un énfasis en el modelo del *urbanismo pro-empresarial*, en su forma netamente neoliberal, centrando la toma de decisiones para el desarrollo urbano en las asociaciones público-privadas, así como ajustes técnico-urbanísticos implementados por municipios orientados a la atracción de capitales volátiles requeridos para producir dichas

transformaciones urbanas.

2.3 El avance de la gobernanza hacia formas de gobierno local

De Mattos (2005) realiza una interpretación conceptual a raíz de la evolución de ideas de gestión pública urbana del siglo XX, concluyendo en el empresarialismo existente hoy en día. Además, el desarrollo urbano y la gobernanza en Santiago se encuentra fuertemente influenciada por las reformas neoliberales de los años 70 en adelante, profundizándose en los gobiernos de la *transición a la democracia*, lo que Nuijsl et. Al (2012) señalan como “*la segunda ola de privatización (...) con una decisiva orientación promercado (...)*”, cuyo centro se desarrolla a través de asociaciones público-privadas.

Existen variados enfoques con diferentes aproximaciones y, por ende, diferentes definiciones de gobernanza. De forma descriptiva, consiste en una *nueva forma de gobernar*, asociada a las redes de políticas públicas. Corresponde a un paradigma que reconoce que los problemas de las políticas públicas responden a complejas dinámicas, a lo cual *la sociedad* debe responder en conjunto, involucrándose una variedad de actores y colectivos sociales (Vásquez, 2010). Por lo tanto, también es posible analizar dicho paradigma de política pública en función de su calidad, si es una buena o mala forma de gobernanza; esto corresponde a ver dicho paradigma de forma prescriptiva o normativa (Lukas, 2018).

También existen concepciones críticas alrededor de dos escuelas de pensamiento que abordan la gobernanza desde diferentes aproximaciones. Por una parte, está la lectura a partir de la economía política (Harvey 1989; Goodwin & Painter, 1996), en la cual se plantea que los cambios en la gobernanza urbana son consecuencias directas de la evolución del capitalismo y la transformación del Estado en función de la adaptación hacia las políticas neoliberales. Por otra parte, está la lectura desde una perspectiva neoinstitucionalista (Peters & Pierre, 1998; Pierre, 1999; DiGaetano & Strom, 2003, Vásquez, 2010), centrada en entender los funcionamientos de las instituciones formales e informales, así como los roles de las diferentes coaliciones de actores que componen los arreglos de gobernanza y que darían luz a las configuraciones de políticas urbanas (Marti-Costa & Tomas, 2016; Lukas, 2018).

Una de las mayores contribuciones al estudio de la gobernanza desde la economía política lo realiza Harvey (2007a), a través del planteamiento de los cambios gerencialistas hacia el empresarialismo. Es preciso destacar 3 características principales del empresariado urbano a finales del siglo XX: i) el uso de asociaciones público-privadas que sean imanes de inversión urbana, ii) la absorción del riesgo de parte de instituciones públicas cuando las actividades financieras privadas fracasan, y iii) un aumento hacia el interés de proyectos urbanos como elementos que moldean la planificación urbana, en vez de políticas redistributivas y que democratizan la urbe. Además, se encuentran los aportes de Peck & Tickell (2002), señalando que los arreglos de gobernanza deben adaptarse a los patrones de acumulación capitalista imperantes en los procesos de urbanización planetaria actuales. Aun así, esta idea da sólo concepciones generales en torno a las formas que adopta el neoliberalismo, dejando sin explicación la interrogante de ¿cuáles serían los arreglos político-institucionales que se mezclan con los proyectos neoliberales?

Desde el segundo enfoque crítico, dentro del neoinstitucionalismo aplicado hacia los estudios de los procesos de gobernanza, desde su evolución conceptual hasta su aplicación –ideológica– a través de diversos artefactos, el Estado tiene a perder el control sobre las agendas políticas –públicas– debido al aumento de influencias por parte del sector privado y sus intereses, ya sean formales o informales. Dentro de este proceso de pérdida de control, el Estado pasa de poseer facultades a tener capacidad de influencia dentro de procesos “*continuos de negociación*” (Peters & Pierre, 1998). A su vez, los gobiernos en sus diferentes escalas se vuelven parte de la red de actores en la gobernanza. Si a esto se le suma el argumento de la influencia desde el sector privado hacia las políticas públicas, nos encontraríamos con la existencia de ciertos tipos y grados de *poder* en los procesos de tomas de decisiones políticas.

Estas aproximaciones neoinstitucionalistas se encuentran ligadas a la noción de que la gobernanza posee un carácter relacional. Además, se entiende más allá de los enfoques estructuralistas en torno a análisis económicos y políticos, incluyendo elementos como las relaciones de poder y la cultura. El enfoque según Vásquez (2010), posee un gran potencial para describir y analizar las mutaciones de las políticas públicas en América Latina, debido a que genera mejores posibilidades de entender las relaciones de poder presentes entre lo público y lo privado, pero tiene los riesgos de no reconocer o invisibilizar ciertas características de poder e interacción entre los actores. A su vez, Barton (2008), en función al análisis de la gobernanza en el contexto de sustentabilidad urbana señala que falta algo importante (el eslabón perdido de la gobernanza), el cual es la *política* y su papel en la articulación de conceptos, intervenciones, financiamiento y transformaciones en la planificación y gestión urbana, debido a que, en estos procesos de gestión, se reflejan –no de forma muy clara– complejos acuerdos de poder.

Volviendo a los aportes de Theodore, Peck & Brenner (2009), se entiende además que, dentro de los proyectos neoliberales no contextuales, la gobernanza como un artefacto neoliberal tampoco se comprende como algo uniforme. Para DiGaetano y Strom (2003), la integración de diferentes enfoques de estudio sobre la gobernanza (económica, política y cultural), se pueden unir en torno a una herramienta con diferentes niveles, pero siempre manteniendo un punto de integración: *las instituciones políticas*, debido a que es el lugar “...*donde las decisiones colectivas se toman y son llevadas a cabo*”. (DiGaetano & Strom p. 362). Estas instituciones políticas se encuentran situadas dentro de un complejo set de relaciones políticas, generándose una retroalimentación entre ambas y dando lugar a complejos arreglos políticos de gobernabilidad, ya sean formales o informales. Entender lo contextual se torna fundamental en estos casos, debido a que son los diferentes modelos o diseños institucionales los cuales generan diferentes sistemas y formas de gobernanza urbana, en función a las normas, valores y prácticas y, por ende, a diferentes políticas urbanas y resultados (Pierre, 1999).

Al mismo tiempo, para entender lo contextual, la noción de escala resulta fundamental, entendida como un producto de procesos sociales (Lukas, 2018). La escala es relacional y parte de un sistema de escalas geográficas en constante cambio, por lo que esta noción debe entenderse como fluida (Brenner, 1999).

La escala urbana, en consecuencia, es central como un terreno fértil donde los nuevos arreglos de gobernanza son materializados, especialmente en formas neoliberales como corporaciones urbanísticas, asociaciones públicas-privadas para la urbanización en niveles de infraestructura y megaproyectos. Al ser la escala un componente fluido, los procesos de reescalamientos y las estrategias escalares se vuelven el objetivo de las disputas de poder, donde arreglos escalares específicos sirven a intereses específicos, los cuales pueden marginalizar a otros actores o intereses.

Los diferentes modos de gobernanza se encontrarían contenidos dentro de las propias instituciones políticas y arreglos de gobernabilidad de cada ciudad. Sin embargo, según (DiGaetano & Strom, 2003) es necesario identificar diferentes niveles en los cuales opera la gobernanza para diferenciar sus modos de operación:

1. Relaciones de gobernabilidad: Los modos de interacción entre gobierno e intereses privados, ya sean originarios del sector económico o la sociedad civil.
2. Lógicas de gobierno: Correspondiente a la forma o método a través del cual son todas las decisiones políticas.
3. Proceso de toma de decisiones: incluyendo una variada combinación de políticos, burócratas e intereses de diversos agentes.
4. Objetivos políticos: ya sean materiales, propositivos o simbólicos.

Cientelista, corporacionista, gerencialista, pluralista o populista, corresponderían a los modos de gobernanza planteados por estos autores, los cuales no son absolutos de ninguna forma, sino que pueden corresponder a mixturas para adaptarse a ciertos contextos urbanos (Cuadro 1).

Cuadro 1 - Modos de gobernanza urbana

	<i>Cientelista</i>	<i>Corporacionista</i>	<i>Gerencialista</i>	<i>Pluralista</i>	<i>Populista</i>
Relaciones de gobierno	Particularizada, personalizada, de intercambio	Exclusivamente de negociación	Burocráticas o contractuales	Intermediación o mediación entre intereses en competencia	Negociación inclusiva
Lógicas de gobierno	Reciprocidad	Construcción de consensos	Toma de decisiones autoritarias	Manejo de conflictos	Movilización a apoyos particulares
Tomadores de decisiones	Políticos y clientes	Políticos y líderes civiles empoderados	Políticos y funcionarios públicos	Políticos e intereses organizados	Políticos y líderes de movimientos comunitarios
Objetivos políticos	Materiales	Que cumplan una función	Materiales	Que cumplan una función	Simbólicos

Fuente: DiGaetano & Strom (2003).

Los modos *corporacionistas* se dan en torno al desarrollo programático más que pragmático de relaciones de gobierno públicas-privadas, en las cuales las interacciones de gobierno se establecen entre élites civiles y son basadas en negociaciones y compromisos (Schmitter, 1977; en DiGaetano & Strom, 2003).

Los modos de gobernanza *gerencialistas* están basados en formas burocráticas, formales y/o contractuales entre agentes del gobierno y los intereses privados en cuestión, donde las decisiones autoritarias por sobre la construcción de consensos les dan forma a estos *regímenes*. Como el corporacionismo, el gerencialismo encuentra su propósito en la orientación política de los gobiernos, no necesariamente empatizando con elementos como la efectividad y la eficiencia en las políticas y programas de gobierno (Pierre, 1999; en DiGaetano & Strom, 2003).

Los modos de gobernanza *pluralistas* están caracterizados por un alto nivel de competencia entre intereses opuestos, donde el gobierno tiende a ser una especie de árbitro y, al mismo tiempo, un espacio de disputa entre intereses privados (Dahl, 1961; en DiGaetano & Strom, 2003).

Por último, los modos *populistas* de gobernanza se alzan donde los políticos se inclinan hacia la resolución de conflictos y a políticas de terreno, donde la lógica de gobierno está inclinada hacia la inclusión democrática de diferentes grupos, fomentando su participación en espacios de toma de decisiones (DiGaetano y Strom, 2003).

A su vez, Pierre (1999) identifica cuatro diferentes formas de gobernanza en función del rol de las instituciones políticas existentes en cada país, recalcando la importancia de la gobernanza como un proceso no neutral, sino que como reflejo de sostenidos valores políticos. Diferentes despliegues de modelos de gobernanza dependerán de las decisiones políticas locales, pero aun así un mismo contexto no asegurará el mismo modelo de gobernanza, sino que este dependerá del resultado político (Cuadro 2). La importancia radica en las interrogantes ¿qué relaciones?, ¿cómo se toman las decisiones?, ¿Quiénes toman las decisiones? y ¿por qué? De esta forma se podrían identificar diferentes tipos de participantes, objetivos, instrumentos y resultados que clarifiquen las dimensiones de las instituciones públicas, a la vez de tipificar la gobernanza de cierto contexto. Además, la identificación de distintos valores políticos y sus concepciones dan ideas respecto a las diferentes apreciaciones sobre la democracia local, los papeles del gobierno local en torno a las decisiones de desarrollo económico, estilos de políticas públicas, relaciones entre gobierno local y sociedad civil, así como las relaciones con los intereses privados.

En Chile, se podría decir que las asociaciones público-privadas dentro del quiebre entre de las formas de gobernabilidad, consisten en arreglos institucionales que buscan ser un puente entre la división estructural de la labor del Estado y el mercado en temas de políticas urbanas, y a su vez, se pueden definir como una herramienta o mecanismo de gobernanza dentro de contextos de proyectos neoliberales. Es en esta incorporación de diversos actores a la toma de decisiones públicas, lideradas generalmente por organismos público-privados (Zunino, 2001), que se pierden o se invisibilizan las relaciones de poder que moldean tanto los procesos como a las instituciones, y por consecuencia, las diferentes políticas públicas.

Sin embargo, no es el único enfoque a través del cual hacer estudios de gobernanza urbana. Stone (1989), en su trabajo sobre el régimen urbano en Atlanta, describe cómo dos grupos en control de diferentes espacios de toma de decisiones (económico y político), se agrupan, forman una coalición de gobierno para llevar adelante agendas políticas para la ciudad, que no podrían ser posibles de concretar si no existiera lo que esta autora llama *el*

régimen urbano.

Cuadro 2 - Modelos de gobernanza urbana

Características definitorias	Gerencialista	Corporacionista	Pro crecimiento	De Bienestar
Objetivos políticos	Eficiencia	Distribución	Crecimiento	Redistribución
Estilo político	Pragmatismo	Ideológico	Pragmatismo	Ideológico
Naturaleza política de intercambio	Consenso	Conflicto	Consenso	Conflicto
Naturaleza pública privada de intercambio	Competitivo	Concertado	Interactivo	Restrictivo
Relación local ciudadano-estado	Exclusivo	Inclusivo	Exclusivo	Inclusivo
Principales actores	Profesionales	Líderes civiles	Privados / Empresarios	Estado
Instrumentos claves	Contratos	Deliberativo	Asociaciones	Redes
Patrones de subordinación	Positivos	Negativo	Positivos	Negativos
Criterios de evaluación	Eficiencia	Participativo	Crecimiento	Equidad

Fuente: Pierre (1999).

Respecto al régimen urbano, Stone (1989, en Castillo 2015) señala que es la base esencial para la preocupación constante del cómo y el por qué los gobiernos urbanos toman decisiones adecuadas, siempre intersectado por las discusiones respecto al poder en la toma de decisiones. El concepto entiende explícitamente a la colaboración como algo sistemático que actúa por un período de tiempo específico, siempre funcional, como un mecanismo que se interpone entre el contexto que ofrece la ciudad y la arena política de toma de decisiones; los arreglos informales de gobernanza, entre organismos públicos e intereses privados trabajando conjuntamente para tomar decisiones y ser capaces de llevar adelante una agenda común son parte esencial de un régimen.

Ahora bien, este puede ser interpretado tanto como una aproximación conceptual de estudio de los gobiernos urbanos o como una práctica, es decir, si existe o no un régimen como tal en la realidad. Frente a la interrogante de cuándo existe un régimen urbano, podemos responder con la combinación de las siguientes características:

- i) El establecimiento de una agenda clara, que contenga el compromiso de los integrantes de la coalición de gobierno para llevarla adelante y hacerla efectiva.
- ii) La estabilidad del arreglo de gobernanza
- iii) Su carácter multisectorial, que muestre pluralidad de intereses en la agenda.
- iv) La informalidad del arreglo y,
- v) Su carácter productivo, es decir, su capacidad para reunir recursos dispersos y proveer cursos de acción conforme a la agenda (Stone, 2001).

En términos de la práctica del régimen urbano, es principal identificar cuándo existe, debido a que no es un componente de alguna forma de gobierno esperando a ser descubierta, sino que son las características las que le dan forma. Resulta importante identificar cuáles son las cualidades de estos regímenes.

2.4 Poder y transformaciones urbanas. ¿Dónde está el poder en la planificación y gobernanza?

2.4.1 Poder desde la concepción estructuralista.

La primera visión del poder se encuentra ampliamente usada por la forma de pensamiento occidental, siendo concebida como una capacidad cuantitativa que se encuentra elaborada para funcionar como motor de una variedad de propósitos –sobre todo científicos, económicos y políticos–. Thomas Hobbes, considerado padre del Estado moderno, en el siglo XVII en su obra *Leviatán* se esmera en describir el poder como una combinación de poderes de diferentes individualidades, descripción que es importante para el debate debido a que sugiere que diferentes poderes particulares pueden combinarse en la forma de un poder más grande (Hindess, 1996), terminando en una categorización similar al axioma “el todo es más grande que las partes”, siendo el poder combinado de varios sujetos, más grande que uno individual. Lo importante de la teoría de Hobbes, es su ejercicio potencial o efectivo, es decir, tener la potencia o los medios para lograr alguna ventaja. A su vez, el poder se legitima a través de un ente soberano, “*el dios mortal*”, a través de cuyo análisis el poder adquiere claras connotaciones jurídicas y contractuales (Hobbes, 1999).

A través de estas ideas, lo principal que Hobbes intenta decir es que el poder es un fenómeno *cuantitativo y acumulativo*, lo cual lo envuelve en un sentido determinista y mecánico, determinando la capacidad de los actores para realizar su voluntad o asegurar sus intereses. Más tarde, Max Weber, durante la primera mitad del siglo XX, continúa la reflexión de Hobbes señalando que el poder es “*(...) la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad*” (Weber, 2008; en Langa, 2016). Con esto Weber remarca ciertas ideas de Hobbes y a la vez, genera nuevos elementos diferenciadores del mismo, tales como hacer valer la voluntad a pesar de las resistencias que se puedan generar, reales o potenciales; así como el origen de los fundamentos de dichas voluntades, las cuales no necesariamente deben poseer legitimación alguna. Es importante resaltar que el poder como la imposición de voluntad se refiere a las relaciones sociales, y no a cuestiones personales, entendiendo las relaciones sociales como las conductas plurales o colectivas de los individuos (Cisneros, 2008).

Dicha visión, Steven Lukes (2007) la sintetiza como la visión *unidimensional del poder*, corriente llevada adelante por los llamados *pluralistas* principalmente a través de Nelson Polsby y Robert Dahl. Este último, en su texto *The concept of Power*, describe la idea de “*A tiene poder sobre B, en la medida en que puede conseguir que B haga algo que, de otra manera, no haría*” (Dahl, 1957 en Lukes, 2008); es decir, el enunciado gira en torno a la capacidad de A. Esta visión estructuralista se encuentra basada en “*la decisión*” como tarea principal, siempre y cuando exista un conflicto directo, efectivo y observable, centrándose

en el comportamiento con relaciones de poder a través de los intereses y la participación política (Barton, 2008). Esta forma de poder se da a través de canales formales y se rechaza cualquier idea sobre intereses que sean inarticulados o inobservables, siendo el poder explícito respecto a las diferentes agendas que se llevan a cabo y a las estrategias usadas por los actores.

También Lukes (2007) presenta una segunda visión, la visión bidimensional o la “*reformista*” del poder, en la cual describe los principales debates entre los pluralistas y los anti-pluralistas, corriente que, si bien trabaja desde la primera visión, añade una segunda cara al poder. En términos concretos, el poder podría referirse a formas de control como el ejemplo mencionado anteriormente, la consecución de los intereses de A debido a la obediencia de B, sin embargo, para observar esta obediencia, no sólo se debe encontrar dentro de los límites de la adopción de toma de decisiones concretas y observables, sino que considerar lo que el mismo autor señala como “*el análisis satisfactorio del poder bidimensional, el cual implica tanto la adopción de decisiones como la adopción de no decisiones*” (Lukes, 2007; p. 12). Es decir, el poder no sólo se encuentra donde existe alguna especie de conflicto observable, sino que también existe donde el conflicto no se revela o *se encuentra encubierto*. La máxima de este enfoque del poder consiste en la agenda y el análisis de esta acorde a Bachrach y Baratz, se da en función de la relación de actores donde se reconozcan –evidentes o potenciales– diferentes intereses y preferencias dentro de un contexto político, dividiéndose tipológicamente en; i) *coerción* donde existe obediencia por amenazas; ii) *influencia* donde la obediencia existe sin el recurso de amenaza; iii) *autoridad* donde se reconoce una orden que se reconozca, ya sea como legítima o razonable en términos de valores; iv) *fuerza* en el caso del despojo de opción de negociación, y v) *manipulación* en un contexto de subordinación (Lukes, 2007).

Si bien Lukes considera las visiones unidimensional y bidimensional como ejercicios de poder, es importante enmarcarlas dentro de enfoques estructuralistas (Barton, 2008), o *poder sobre*, lo cual corresponde principalmente a la visión del poder heredada por Hobbes y Weber (Hindess, 1996). Más allá de estas visiones, se encuentra un enfoque posestructuralista, el cual gira principalmente en torno al pensamiento de Foucault.

En este enfoque del poder, el enfoque tridimensional y las inclinaciones del sistema se nutren del comportamiento socialmente estructurado y culturalmente configurado de los grupos, y no sólo de individuos como los enfoques anteriores, es decir, el poder se desarrolla fundamentalmente a través de procesos de aprendizaje social que inhiben el crecimiento de una cultura. A su vez, Hindess (1996) cataloga la visión tridimensional en un sentido teórico y político, argumentando que “*pueden existir incluso instancias de ejercicios de poder en los cuales las víctimas fallan en reconocer sus reales intereses que se encuentran en riesgo, y consecuentemente no realizar acción alguna en su defensa*” (Hindess, 1996; p. 5). Esto Lukes (2007; p. 19) lo grafica perfectamente diciendo: “*¿No estriba el supremo ejercicio del poder en lograr que otro u otros tengan los deseos que uno quiere que tengan, es decir, asegurarse su obediencia mediante el control del pensamiento y sus deseos?*”.

Barton (2008) señala esta visión tridimensional –o radical– con el poder como el centro de las relaciones sociales, tanto observadas como latentes y a su vez, el énfasis en cómo se construye a partir de diferentes grupos o individuos. Es decir, se podría considerar como un tejido entrelazado en los cuales se encuentran diferentes mecánicas, prácticas y relaciones de poder fluyendo a través de la sociedad. Dentro de dichos ejercicios y relaciones, se considera pertinente tener en cuenta diferentes escalas, representadas a través del pensamiento de Foucault y Gramsci como las micro-políticas del poder o micropoderes ejercidos en las relaciones sociales de forma transversal, y los meta-relatos o contextos macro-políticos, los cuales se dan en contextos de hegemonía, control del pensamiento, a través de los medios de comunicación y los procesos de socialización (Howarth, 2010).

2.4.2 Foucault y la micro-política.

Es importante decir que la obra de Foucault no entrega definiciones concretas y cerradas para lo que es el poder, sino que se preocupa en reflexionar en el cómo opera y se materializa. Para Foucault, el poder consiste en una estrategia, se ejerce y no tiene propiedad (Fuenmayor, 2007), pero no cualquier estrategia, sino cómo *juegos estratégicos* entre libertades, situando una íntima relación entre poder y libertad (Hindess, 1996). El poder desde este punto de vista existe únicamente cuando es puesto en acción (Foucault, 1983, en Yáñez et al, 2010), y es ejercido solamente por aquellos que se encuentren en una posición de elección. Como se ha trabajado en muchos casos, este autor no restringe el poder en la clásica relación política-economía, sino que lo trata como un fenómeno que se da cuando la sociedad entra en interacción con disímiles procesos y formas de manifestación del poder.

Una de las principales cosas que señala Foucault, es la separación del poder del Estado como el principal detentor de este; pues tal como lo señala Fuenmayor (2007), el pensar el poder desde el Estado puede entenderse como algo intrínseco a este y a su forma de producción, su infraestructura. A su vez, Fair (2010) señala que el poder, lejos de concentrarse en el Estado, circula como micropoderes o microfísicas, recalcando la idea de que este no posee propiedad, ya sea de una persona o un grupo (o clase social), sino que su ejercicio se da de forma relacional y transversal a la sociedad. La micropolítica nace del desarrollo teórico en torno a la relación poder-saber (conocimiento), el cual la desarrolla desde la arqueología del saber y la genealogía del poder. Si bien estos dos trabajos no serán revisados a cabalidad, si se tomarán ciertos lineamientos guías para realizar una conceptualización del ejercicio del poder.

Poder y saber son dos caras de la misma moneda y mientras el primero se da en relaciones asimétricas, el segundo se encuentra intrínsecamente ligado al primero. Es decir, el saber se encuentra legitimado por diversas disciplinas particulares –tales como la economía, la matemática, etc.–, apelando a una superioridad técnica y, por ende, no permitiendo una discusión racional. Es a través de este proceso que muchas tomas de decisiones se transforman en momentos *no ideológicos*, en función de sobreguardar su objetividad. Fair (2010) en este sentido toma perfectamente una frase de Foucault, diciendo:

“Hay que admitir más bien que el poder produce saber (y no simplemente

favoreciéndolo porque lo sirva o aplicándolo porque sea útil); que poder y saber se implican directamente el uno al otro; que no existe relación de poder sin constitución correlativa de un campo de saber, ni de saber que no suponga y no constituya al mismo tiempo unas relaciones de poder. Estas relaciones de “poder-saber” no se pueden analizar a partir de un sujeto de conocimiento que sería libre o no en relación con el sistema del poder; sino que hay que considerar, por lo contrario, que el sujeto que conoce, los objetos que conoce y las modalidades de conocimiento son otros tantos efectos de esas implicaciones fundamentales del poder-saber y de sus transformaciones históricas (Foucault, 2003: 19).

La verdad se encuentra objetivizada desde ciertos puntos de vista, principalmente desde las disciplinas científicas, las cuales poseen además de un discurso, una institución que les respaldan y le garantizan legitimidad. Por consiguiente, Fair (2010) señala que una metodología para analizar lo anterior, consiste en fijarse en las “condiciones de las que dependen” los discursos, dónde dicen los saberes aquello que dicen, las condiciones sociales de producción, y el cómo se han formado históricamente. Esta idea de Foucault proviene de sus trabajos genealógicos, específicamente desde *Vigilar y Castigar*.

Pero a pesar de que Foucault amplía el alcance de sus investigaciones para estudiar el papel de las instituciones sociales y políticas, llevando el concepto de poder a una forma más explícita, se da que tiende a confundir su relato de poder-saber, con su crítica de la cientificidad de las ciencias humanas, dejando poco o ningún espacio para la libertad humana (Fair, 2010). Sin embargo, en sus últimos escritos sobre la sexualidad, la gobernabilidad y la subjetividad, Foucault ofrece una nueva conceptualización de discurso y poder, que parece hacer frente a estas dificultades (Howarth, 2010). Aquí se modifica su crítica del modelo jurídico del poder soberano mediante el desarrollo de una perspectiva más estratégica. La idea surge en el primer volumen de la *Historia de la sexualidad* y sostiene qué:

“el poder está en todos lados: no porque abarque todo, sino porque viene de todos lados... Poder no es una institución, ni una estructura ni una posesión. Es el nombre que le damos a una compleja situación estratégica en una compleja sociedad.”
(Foucault, 1990)

Es así como la condición de posibilidad del poder permite volver inteligible su ejercicio, el cual no debe ser buscado en la existencia primera de un punto central o foco de soberanía; son las bases móviles de las relaciones de fuerzas, las que sin cesar inducen, por su desigualdad, estados de poder. En ese sentido, el carácter relacional de las relaciones de poder no es posible más que en función de una multiplicidad de puntos de resistencia que desempeñan, en las relaciones de poder, el papel de adversario, de blanco, de apoyo, de saliente para una aprehensión (Giraldo, 2006).

2.4.3 Hegemonía y los macro discursos.

Antonio Gramsci es conocido por el desarrollo del concepto de hegemonía, a partir de sus trabajos sobre la hegemonía cultural en los *Cuadernos de la Cárcel*. Lo que propone, en

resumidas palabras, es generar herramientas conceptuales para entender las formas históricas concretas en que se ejerce la dominación de ciertos grupos o clases sobre otros (Szurmuk & McKee, 2009). Principalmente, el autor realiza dicho trabajo en función de analizar la dialéctica entre coerción y consenso, al mismo tiempo de superar las interpretaciones economicistas de la historia y la política al introducir de forma central la cultura al análisis de dominación.

Acorde a Williams (1973; en Szurmuk & McKee, 2009), Gramsci sugiere que la hegemonía implica que los valores y visión del mundo de las clases dominantes se convierten en una especie de *sentido común* compartido por los grupos dominados, los cuales terminan aceptando –aunque no necesariamente justificando– el ejercicio de poder de parte de las clases dominantes. Existen tres elementos claves que deben destacarse dentro de la formulación gramsciana de la hegemonía, los cuales son: i) esta no consiste en un momento estático dentro de un proceso histórico, sino que es el producto de una tensión continua entre complejas formas articuladas de dominación y resistencia; ii) es necesaria esta visión para entender el papel de las clases subalternas dentro de los procesos históricos, y iii) permite pensar en una articulación entre formas económicas, jurídicas y políticas de poder, por un lado, y las dinámicas de intercambio y conflicto cultural e ideológico por otro. Por consiguiente, es importante entender este concepto como una forma de dominación, donde la coerción y la violencia no desaparecen, sino que coexisten con formas de poder voluntarias y consensuales por parte de los sujetos subalterno.

Howarth (2010) se pregunta ¿qué es hegemonía y cómo se relaciona con el poder?, para responder esto señala que se debe hacer énfasis en dos caras que esta posee –y que se encuentran íntimamente relacionadas, en primer lugar, que la hegemonía es un tipo de *práctica política* que captura las coaliciones políticas en torno a su creación y rupturas; y en segundo lugar, que esta puede ser vista como una *forma de regla* –o set de reglas– que puede dilucidar la forma en que un régimen, práctica o política mantiene su influencia sobre un conjunto de tópicos al asegurar su cumplimiento.

La hegemonía como práctica política que implica la vinculación de demandas dispares para crear proyectos o coaliciones de discurso que pueden oponerse a una forma particular de reglas, prácticas o políticas. Las imposiciones de proyectos e intereses sobre otros a través de habilidades de un actor o agente para afectar a otro, generando logros en procesos de tomas de decisiones en torno a asuntos claves: ¿Dónde está la hegemonía en esto? En la necesidad de explorar la variedad discursiva y operacional hegemónica para que dichas relaciones sean posibles, en función de clarificar lo más posible el *poder sobre*, en los campos políticos y de políticas.

Para Riker (1986; en Howarth, 2010), el arte de manipulación política sucede cuando los políticos usan una variedad de dispositivos para generar respuestas favorables a sus intereses; por lo que el estudio de estos procesos necesariamente se debe realizar en torno a *quienes serán relevantes en un set de agendas en una situación particular*. También no puede quedar fuera de la discusión el proceso de creación de nuevos discursos que posean la capacidad de manipular, desorganizar y marginalizar coaliciones opositoras. Esto puede

sucedan en prácticas de re-descripción retórica, reemplazando una descripción evaluativa con tal de persuadir a una audiencia de aceptar su nueva descripción, generando nuevas adopciones de decisiones y aceptaciones hacia el asunto en cuestión, es decir, la propia agenda del actor.

Si bien la hegemonía como práctica política da a conocer la forma en que los proyectos y coaliciones se forman a través de demandas e identidades dispares, para tener éxito deben ser instaladas y reproducidas dentro del tejido social. Es decir, ganar el consentimiento de los sujetos (no necesariamente justificándolo) o de una mayoría de actores sociales en sus prácticas cotidianas. Por otro lado, la hegemonía como un set de reglas, se refiere a la forma en que los sujetos aceptan dichos regímenes especiales y se ajustan a dichas prácticas y políticas, aún si opusieron resistencia al proceso.

Dentro del entendimiento de la hegemonía como un set de reglas, se asume la proposición de diversas prácticas de negociación, compromiso y negociación con el fin de salvaguardar y reproducir un régimen o práctica, mientras que la lucha por desarrollar movimientos contra hegemónicos presupone ciertas formas de reglas, lo cual corresponde a un reto por parte de los movimientos que buscan transformar dicho contexto. Al mismo tiempo, un set de reglas es el resultado de los proyectos hegemónicos al haber ganado consentimiento en diversos contextos y lugares.

Las posibilidades de estudio de la dinámica de la hegemonía como regla son variadas, pero existe una forma de evidenciarla desde la variante posestructuralista que Howarth llama la *lógica de la diferencia*. Este enfoque consiste en la desarticulación de las demandas e identidades a través de diversas prácticas como el desafío, la institucionalización o la negación. Dentro de esta lógica, se enmarca con importancia la incorporación diferencial o inclusive la cooptación de las demandas dentro de una pluralización y/o apertura de algún régimen o práctica. Por ende, las políticas pueden entenderse y aplicarse como una contestación al status quo, abordando ciertas preocupaciones que expresan los sujetos dentro de los procesos para amortiguar los impactos. Sin embargo, también pueden existir formulaciones particulares de esta lógica de la diferencia, tales como el ocultamiento de ciertos aspectos de la política, o la desviación de la atención de sus consecuencias a largo plazo.

A través de los trabajos de Chantal Mouffe y Ernesto Laclau, se plantea una conceptualización diferente sobre la hegemonía planteada por Gramsci, principalmente en torno al plano de construcción de los sujetos hegemónicos, los cuales no necesariamente estarían constituidos a través de clases dominantes (Rodríguez et al. 2008). Es a partir de dicha diferencia, que Laclau define la *“construcción política”* como un proceso que no viene dado de antemano y que surge de una *“decisión”* (Rodríguez et al., 2008). Es decir, a través de prácticas articuladoras en un sistema social de relaciones:

“El campo general de emergencia de la hegemonía es el de las prácticas articuladoras, es decir, un campo en el que los “elementos” no han cristalizado en “momentos”. En un sistema cerrado de identidades relacionales, en el que el sentido

de cada momento está absolutamente fijado, no hay lugar alguno para una práctica hegemónica. Un sistema plenamente logrado de diferencias, que excluyera a todo significativo flotante, no abriría el campo a ninguna articulación; el principio de repetición dominaría toda práctica en el interior del mismo, y no habría nada que hegemonizar. Es porque la hegemonía supone el carácter incompleto y abierto de lo social, que sólo puede constituirse en un campo dominado por prácticas articulatorias.” (Laclau & Mouffe, 1987; p. 155)

El discurso se constituye, entonces, como una arena de lucha política por la significación, en la que los distintos grupos sociales se oponen a los efectos que dislocan la estructura dominante. Es así como se generan efectos críticos sobre dicha estructura, intentando hegemonizar los espacios para constituir una nueva objetividad. Los momentos hegemónicos son, por lo tanto, aquellos en los cuales el carácter metafórico de lo social es domesticado por un contenido particular que, al lograr imponerse, se constituye como el fundamento último del sistema y de sus transformaciones (Rodríguez et al., 2008).

2.4.4 Poder y ciudad.

A partir de la discusión anterior, en torno al poder y sus formas de relaciones, nos podemos preguntar ¿dónde y en qué momentos se moviliza el poder dentro de la ciudad? O, en otras palabras, ¿cómo se puede develar el poder dentro de las relaciones sociales presentes y pasadas, en los procesos de cambios urbanos?, ¿Existe uno o varios macro-discursos movilizándolo a través de la hegemonía? Como se señaló anteriormente, no se pretende cerrar el debate en torno al poder, sino más bien ampliarlo en función de generar un marco analítico a través del cual develar dichas relaciones, las cuales además se entienden intrínsecamente multiescalares. No existe una sola forma de entender el poder, existen muchas formas, así como las formas de integrar dichas miradas. Así, el elemento sustantivo en la integración de estas visiones unidimensional, bidimensional y tridimensional se corresponde con la diferenciación de escalas geográficas y analíticas, dentro de los contextos de planificación y gobernanza urbana.

Dentro del enfoque unidimensional, donde se pueden identificar actores, intereses y estrategias, recursos y redes, una suposición en torno a la planificación podría ser que los actores privados –principalmente inmobiliarios– tendrían poder para imponerse frente a actores de la esfera pública, debido a su acceso de recursos, mientras que los últimos dependen de la inversión, por lo cual se encontrarían dentro de una relación de dependencia. A su vez, se pueden identificar diferentes tipos de recursos, cuyos principales elementos corresponderían a variables económicas y políticas. ¿Realmente esta descripción es aplicable a Santiago? Si bien es posible identificar hitos a través de revisión de los procesos de toma de decisiones en torno a la planificación, los instrumentos de planificación territorial y las asociaciones público-privadas que han existido en torno al tema, estos hitos, dejan claro que existe una cara encubierta del poder, reflejando bastante bien el contexto del debate entre pluralistas y anti-pluralistas explicado unos párrafos antes.

Existe una cara *invisible* de los ejercicios y movilización de poder, lo cual desde la visión bidimensional se denomina *la no decisión*, basada principalmente en el control de las

agendas de desarrollo de ciertos actores en función de proyectos concretos –ya sean materiales o discursivos–. Acatando explícitamente las metodologías de los anti-pluralistas, las realizaciones de Planes Reguladores Comunales a través de asociaciones público-privadas, las cuales están generalmente financiadas por capitales privados –como pasó en Pudahuel durante el funcionamiento de la Comisión Mixta–, podrían considerarse como un ejemplo del manejo de la agenda, ya que debido a los recursos que poseen y que movilizan hacia la realización de dicha norma de planificación, se estarían ocultando ciertos intereses en torno a una herramienta normativa de interés público. Aun así, mientras se ocultan estos intereses, también se pueden apreciar a simple vista, debido a que dentro de la economía de mercado ¿no es el objetivo de toda empresa, en este caso, todo promotor inmobiliario, maximizar la rentabilidad de sus proyectos al mínimo costo? Por ende, también se podrían entender estas movilizaciones de recursos económicos no tan solo como aportes a la esfera pública o responsabilidad social empresarial, sino como una inversión en función de lograr ciertos objetivos. La diferencia entre la movilización de recursos para ejercer poder entre el primer y segundo enfoque, en este ejemplo, consistiría en el “interés público” como recurso discursivo a través del cual el segundo caso gana importancia: no se está invirtiendo sólo en el proyecto inmobiliario, se está invirtiendo, además, en un instrumento normativo público.

Ejemplos de estas dos dimensiones utilizadas en Santiago no son muchos, pero sí se puede destacar el trabajo de Gloria Yáñez et. al (2010), en la cual se analizan las redes empresariales e informales en el mercado inmobiliario de Santiago, a través de un análisis de recursos y redes de poder, considerando una visión estratégica de estos, identificando interdependencias, redes, formación de coaliciones y negociación; siempre teniendo en cuenta que estas relaciones o movilizaciones de poder a través de recursos, consisten en confrontaciones políticas de diferentes actores. En este sentido, los recursos de poder pasan a ser los medios que habilitan a los actores sociales para lograr sus objetivos.

Ya en torno a la visión tridimensional del poder, dentro de los contextos contemporáneos de planificación y gobernanza, se llega a los planteamientos que realizan Bent Flyvbjerg y Tim Richardson en su paper *Planning and Foucault, In search of the Dark Side of Planning* (2002). Estos señalan la importancia de la problematización del poder y la planificación en torno a los enfoques de Habermas y Foucault, señalando que el enfoque de Habermas sobre *racionalidad comunicativa* resulta problemático por su visión del entendimiento como un poder que *moldea* la planificación, en oposición a los enfoques de Foucault y sus planteamientos analíticos entre poder y racionalidad a través de la legitimización de conocimientos y espacialidades. Lo que Flyvbjerg y Richardson quieren decir, es que en torno a la planificación y gobernanza –y las relaciones público-privadas– siempre existen relaciones de poder entre diferentes intereses. Es así como la teoría encaja en un campo de luchas entre diferentes intereses, donde el conocimiento y la verdad son disputados, siendo la racionalidad de la planificación penetrada por el poder y expuesta en focos de conflicto. Es posible, por ende, a través de un set de prácticas y conocimientos específicos, visualizar las diferentes construcciones de espacios que se dan de forma social, a través de la planificación y el análisis discursivo en torno a instrumentos, prácticas y normativas específicas.

Estas disputas y conflictos de intereses se pueden encontrar dentro de la dialéctica poder-saber a través del trabajo de Hugo Zunino (2006), el cual las describe como la tecnocratización de los procesos de toma de decisiones y relaciones de poder, en función del análisis del proyecto inmobiliario en el ex aeropuerto de la comuna de Cerrillos. Si bien declina de usar los términos *régimen* y *gobernanza*, argumentando que los “*cueros gobernantes*” se constituyen como un set de relaciones sociales inestables en constante cambio, la idea de *arreglos de gobernabilidad* genera una idea donde cada actor, desarrolla su propia estrategia o táctica para lograr sus objetivos. Tal como lo plantean Flyvbjerg y Richardson, los actores público-privados se unen en torno a la toma de decisiones, generando particulares configuraciones de poder. Además, Zunino (2006) arguye que si bien las macro-tendencias, como el alcance del neoliberalismo, no son suficientes para explicar las dinámicas urbanas, sí existe un *set de decisiones/reglas* que afectan lo que no existe en un patrón de causa-consecuencia directa. Estos patrones de causa-consecuencia indirectos, se deben entender dentro de las micropolíticas del poder, tal cual como señala Barton (2008) en relación a la sustentabilidad urbana, la micropolítica “*refleja condiciones de resistencia para individuos o grupos basados en diversos criterios, más que dentro del contexto de un meta-relato o de un marco macropolítico*”. Pero, siendo cuidadosos, pues el poder es más sutil que coercitivo, y se ejerce en diversos sentidos, a través de diferentes escalas, prácticas e instituciones.

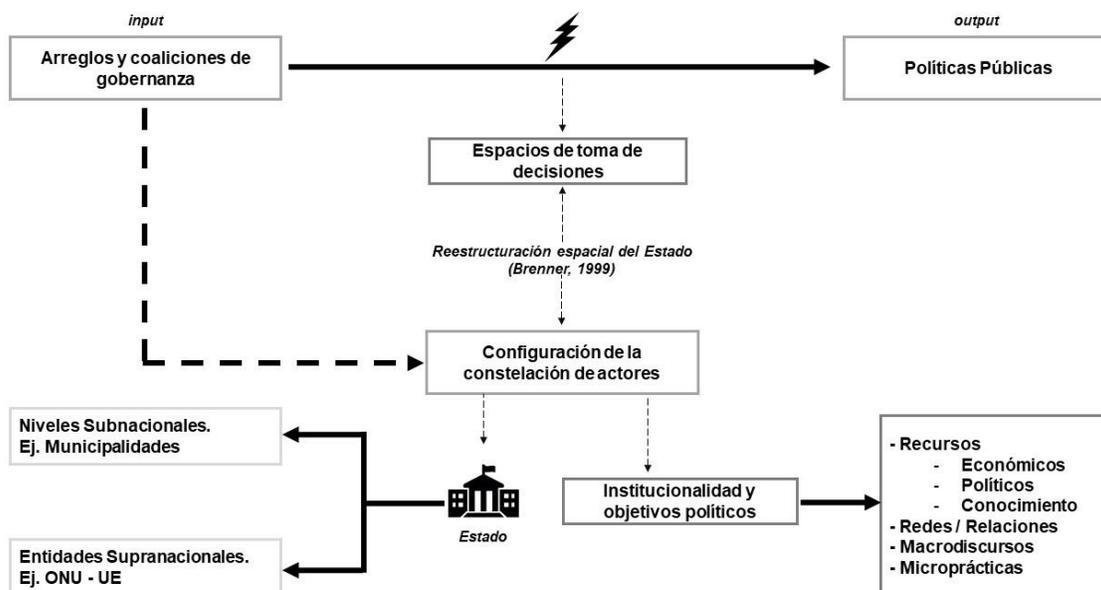
Este *set de reglas* que se establece dentro de las prácticas políticas de poder debe entenderse dentro de un discurso hegemónico, o discursos macropolíticos que articulen las prácticas y relaciones de poder. Es decir, ¿cómo se estructuran las unidades políticas estructurantes del debate en torno a las relaciones público-privadas y el desarrollo territorial de Pudahuel?, ¿qué discursos –si es que existe alguno– articulan las prácticas o políticas dentro de los procesos de planificación y gobernanza en un espacio o territorio específico? Esto se puede desarrollar a través de diferentes elementos macropolíticos, siempre teniendo en cuenta que los procesos de toma de decisiones se constituyen como los catalizadores analíticos dentro de los procesos históricos.

2.5 Síntesis conceptual

La gobernanza puede ser entendida de diferentes formas, y ser estudiada desde diferentes enfoques, tanto teóricas como metodológicamente. La figura 4 sintetiza y muestra la forma de análisis en torno a la gobernanza, el cómo opera a grandes rasgos en función de los actores presentes en diferentes momentos, así de la idea de cómo se arman los procesos de toma de decisiones para la elaboración de políticas públicas urbanas.

Se resalta la importancia de la existencia de diferentes escalas en las cuales operan las redes de actores presentes, ya sea en función de sus atribuciones (gobierno local versus gobierno regional/nacional), o de sus intereses (actores privados). Además, si bien existe una adecuación de los procesos a las formas institucionales presentes, o *bases institucionales* de acuerdo con DiGaetano & Strom (2003), también dichas coaliciones de gobernanza poseen ciertos tiempos contextuales sobre todo en materia económica a nivel internacional.

Figura 4 - Aproximación general al espacio de toma de decisiones en la gobernanza y sus principales componentes institucionales.



Fuente: Elaboración propia.

Los procesos estructurales que definen en una primera instancia a la gobernanza se dan a través del lente de la economía política, planteándose que los arreglos de gobernanza deben adaptarse a los patrones de acumulación capitalista (Peck & Tickell, 2002); mientras que desde el lente neoinstitucional, es la matriz institucional la cual se debe identificar para poder visualizar el choque entre el neoliberalismo como proyecto y el arraigo institucional existente. A su vez, es posible encontrar momentos ideológicos a través de los cambios en la gobernanza urbana, desde la visión que plantea Brenner (1999) y su idea de la *reestructuración espacial del Estado*, donde los cambios estatales se resumen como un proceso de redistribución de competencias y poderes del Estado hacia instituciones supranacionales, así como una redistribución hacia niveles subnacionales; a través de un proceso no lineal donde las escalas espaciales se construyen socialmente.

Dentro de estas reestructuraciones multiescalares del Estado, es que se dan cambios en los gobiernos locales, promoviendo el cambio de prioridades hacia estrategias de desarrollos específicas dentro de la constante competencia urbana global. Los cambios, que son particulares en cada caso, se asocian a los choques entre aplicación ideológica y las formas de instituciones preexistentes, donde el Estado privilegia a través de sus políticas espacios, lugares y escalas particulares. A su vez, ¿las formas de gobernanza son uniformes a través del tiempo? No, y la necesidad de generar un estudio sobre la evolución de la gobernanza se vuelve imperante. Es necesario para poder determinar cuáles han sido las evoluciones institucionales en Pudahuel.

En cuanto al poder, las tres dimensiones de este se pueden sintetizar en torno al poder por

prevalencia, el poder sobre, y los efectos de estos; en palabras del propio Lukes (2007; p. 148) “*es importante entender que el poder, en sus formas más manifiestas (unidimensionales) y bidimensionales, tiene toda clase de efectos tridimensionales*”.

El poder por prevalencia, los recursos, intereses, estrategias y redes se da en torno al pluralismo de los actores que imponen su voluntad en determinados momentos, se encuentra repartido y es posible observarlo en determinados momentos (principalmente a través de toma de decisiones). En cuanto al poder bidimensional o antipluralista¹⁷, este se puede definir como poder sobre, poder de decidir sobre otros actores, o poder de decidir sobre qué se decide y por consiguiente, su aplicación a través de ciertos ejercicios, ya sean explícitos, potenciales o latentes. Por ende, en los ejercicios de poder, la importancia se da al momento de juzgar e identificar los resultados que los poderosos puedan producir, en este caso, espacialmente o territorialmente. A partir de la aplicación del poder mediante su ejercicio, a través del control de agendas –ya sea material o discursivo– y relaciones, es posible señalar que existe dominación, por lo que finalmente se da la situación en la que, comparar poder, es finalmente emitir juicios en la medida que este promueve sus propios intereses y afecte a otros.

La idea de las consecuencias en una tercera dimensión del poder evoluciona desde las anteriores dos dimensiones en torno a la idea de dominación, principalmente asociado al carácter irradicablemente jerárquico de la sociedad, donde las relaciones de poder son ubicuas en las interacciones humanas (Shapiro, 2003; en Lukes, 2007). Pero esto no significa que la dominación también lo sea, entrando a una discusión respecto al lugar que tiene la libertad dentro de la dominación.

Tomando en cuenta principalmente los postulados de Spinoza sobre la libertad, donde esta es el grado mayor de perfección humana, la componen dos elementos fundamentales: el actuar bajo la propia naturaleza (identidad) y el actuar en los actos del juicio propio (autonomía). Se puede incidir en ambas dimensiones, ya sea redefiniendo las propias naturalezas individuales o colectivas, así como la incidencia en la autonomía desde el uso de la retórica hasta la publicidad y propaganda, dando a entender que existen dimensiones mayores que inciden en la libertad. Sin embargo, no se pierde *autonomía* según Foucault, debido a que no existen mayores ni menores grados de autonomía, ni es posible escapar de la dominación, porque el poder está en todas partes, e impone regímenes de verdad. Por ende, la respuesta a la pregunta de ¿cómo interpretar la dominación?, no puede reducirse a una respuesta única.

Dentro de estos regímenes de verdad asociados a hegemonías y discursos, la capacidad de asegurar obediencia a la dominación se da a través de la confirmación de creencias y deseos, imponiendo constreñimientos interiores bajo cambiantes circunstancias históricas, a lo cual se dan espacios y ejercicios de adaptación, donde la gente se da por satisfecha por lo que pueden conseguir, dando lugar a *preferencias adaptativas* que se forman en

¹⁷ Al respecto del poder bidimensional, en los supuestos de la presente investigación se coincide con el planteamiento dado por Lukes respecto a que, la denominación de *antipluralistas*, dada a los detractores de la idea del poder unidimensional planteada por Dahl, es profundamente errónea.

torno a decisiones tomadas por falta de alternativas.

Aun así, si bien Lukes en sus dos ediciones de *Poder, un Enfoque Racial* rechaza la idea del poder omnipresente y que se concentra en aquellos sujetos que ejercen poder sobre otros, aterriza en la misma línea que Weber y posteriormente Foucault, dándole importancia al estudio de poder como proceso, y a la dilucidación de los mecanismos que hacen posible su legitimación. Es en la crítica a la concepción de la *cuarta dimensión* del poder de Foucault donde se puede apreciar una diferencia cualitativa, pues mientras esta da por hecho que es imposible generar alguna especie de resistencia frente a este poder omnipresente, esta sí tiene cabida en la dimensión tridimensional.

Finalmente, el poder se entenderá como un concepto relacional que supone ciertos juegos dentro de cualquier estructura de presión y, por consiguiente, de interacción entre agentes sociales relativamente libres, quienes se encuentran en una constante lucha por imponer sus voluntades y objetivos unos a otros, en función de sus propios intereses. Se plantea la existencia de poder *bi-ubicua*, donde es posible encontrar en las relaciones de poder grandes redes de este, articuladas a través de relatos y discursos estructurales y al mismo tiempo en condiciones fluidas, donde no es clara su (re)producción y depende del contexto espaciotemporal. Como se dijo anteriormente, estudiar el poder como proceso es el intentar dilucidar los mecanismos que hacen posible su legitimación.

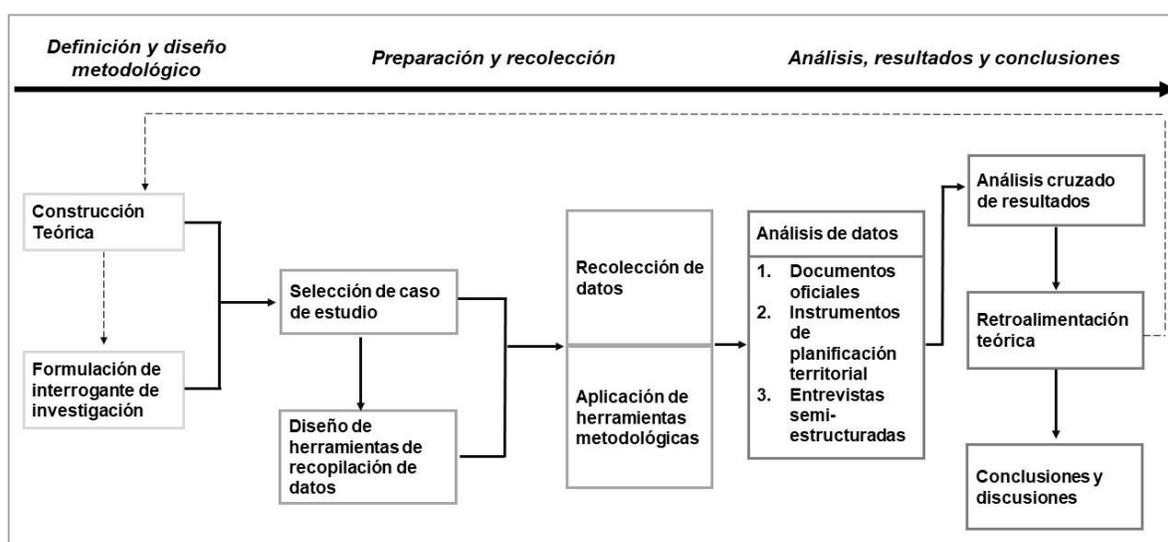
CAPÍTULO III – MARCO METODOLÓGICO

3.1 Diseño metodológico en el estudio de caso con enfoque cualitativo

Para la presente investigación, se utilizará un enfoque estudio de caso con herramientas metodológicas de orientación cualitativa, debido que estos toman la comunicación del investigador con el campo y sus miembros como una parte explícita de la producción de conocimiento, en lugar de excluirla a través de diferentes variables. Además, se orienta a analizar casos concretos en su particularidad temporal y local, a partir de las expresiones y actividades de las personas en sus contextos locales (Flick, 2012). Para Yin (2009), un estudio de caso busca entender fenómenos de la vida real en profundidad, en torno a importantes elementos de condiciones contextuales buscando responder ¿Qué?, ¿Cómo? Y ¿Por qué?; mientras que para Díaz (2011), un estudio de caso tiene un funcionamiento particular entre medio, sujeto y objeto, pero siempre no dejando de lado el funcionamiento de las características particulares dentro de un contexto o sistema mayor.

El estudio de caso se realizará en la comuna de Pudahuel, en función de una reconstrucción de procesos históricos alrededor de la gobernanza urbana a partir de 1994, identificando hasta hoy dos períodos claves a partir de los cuales se desarrollarán los objetivos. Estos períodos poseen elementos de interés para un análisis multiescalar histórico, pues desde el estudio de las relaciones público-privadas, es posible distinguir diferentes disputas entre privados y Estado, así como diferentes congruencias e incongruencias en niveles normativos nacionales, planificación regional y local. A su vez, a partir de dicha construcción histórica se considerarán los *procesos de toma de decisiones* como catalizadores, diferenciando en varios momentos actores y sus configuraciones, así como los ejercicios de poder.

Figura 5 - Fases del diseño metodológico del estudio de caso.



Fuente: Elaboración propia en base a Yin (2009).

El diseño metodológico de esta investigación se plantea a partir de un primer momento de construcción teórica, en torno a la temática de la gobernanza, el mecanismo de las asociaciones públicas-privadas y el poder dentro de los espacios de toma de decisiones. De acuerdo con Yin (2009), esta forma de realizar la investigación responde a que el método de estudio de caso es utilizado principalmente para el aporte a discusiones teóricas tematizadas. A partir de esta (1°) fase de definición metodológica, (2°) se selecciona el área de estudio (Pudahuel) y (3°) se definen las técnicas de recopilación de información, para luego (4°) ser aplicadas. Las técnicas de recopilación de datos fueron: a) Revisión de expedientes y documentos oficiales, b) instrumentos de planificación territorial, y c) entrevistas semiestructuradas. Por su parte, las técnicas de análisis corresponden al análisis cualitativo de contenido y el análisis de datos verbales extraídos a partir de las entrevistas semiestructuradas (ver figura 5).

3.2 Pasos metodológicos

Objetivo 1: Generar una reconstrucción histórica de las relaciones público-privadas en los procesos de planificación y gobernanza urbana en Pudahuel, para poder identificar las diferentes etapas de gobernanza por las cuales se ha moldeado dicho espacio urbano.

Paso 1: Compilación y sistematización de información normativa, sobre las instituciones y los procesos históricos, a través de revisión de documentos, entrevistas y medios de prensa.

La compilación, sistematización y análisis de información acerca de la historia y la institucionalidad de las relaciones público-privadas en los procesos de planificación y gobernanza urbana, se realizó mediante una revisión exhaustiva de literatura, para poder entender los procesos actuales por los cuales está pasando Pudahuel en cuanto a desarrollo territorial y gestión urbana. Adicionalmente, se realizaron entrevistas semiestructuradas (Flick, 2012) a los representantes de instituciones gubernamentales con atribuciones urbanas de dichos contextos (MINVU, SEREMI de Vivienda RM y Municipalidad de Pudahuel); expertos en el ámbito de la gestión urbana y los estudios urbanos; representantes de megaproyectos PDUC, tales como Urbanya, Praderas y ENEA; miembros de las asociaciones pública-privadas Comisión Mixta de Urbanismo y CODESUP, y consultores terceros, asesores urbanistas que participaron en los procesos, ya sea contratados por privados o por organismos públicos.

Objetivo 2: Describir a los diferentes actores involucrados en los procesos de planificación y gobernanza urbana, así como sus principales intereses, para identificar las distintas agendas que llevan adelante.

Paso 2: Identificar y categorizar los actores involucrados dentro de los principales procesos de gobernanza urbana y planificación en Pudahuel en cada uno de los períodos y sub-períodos descritos anteriormente, así como los discursos, conceptos y argumentos que emanan desde estos actores, con especial interés en lograr comprender quiénes son y qué agendas llevan adelante.

Para lograr este objetivo, se realizará un análisis exhaustivo de literatura principalmente de prensa en relación a las diferentes políticas de planificación y gobernanza urbana, y sus vínculos con los actores, es decir, los privados, los expertos, gobierno local y regional. Además, las entrevistas semi-estructuradas con planificadores institucionales tanto en nivel local como regional y actores privados que participan o participaron en las asociaciones público-privadas serán cruciales para armar un mapa de actores de acuerdo con Mitchell, Agle y Wood (1997) y Tapella (2007).

Objetivo 3: Identificar y caracterizar las relaciones de poder presentes dentro de las etapas de gobernanza, para identificar y analizar cómo se construyen diversas racionalidades discursivas en torno a las prácticas del ejercicio de la planificación.

Paso 3: Caracterizar los diferentes discursos y prácticas presentes en los procesos de gobernanza y planificación en torno a Pudahuel en diferentes momentos a partir de 1994, para así interpretar las diversas relaciones de poder y cómo construyen diferentes racionalidades en torno a las prácticas de planificación de forma multiescalar.

Este objetivo podrá ser cumplido debido a la suficiente y profunda base de datos e información obtenida del análisis histórico, conceptual y discursivo alrededor de los procesos de planificación y gobernanza. Esto será realizado mediante un análisis cualitativo de contenido según Flick (2012), en función de la reducción del material hacia sus elementos claves, y para realizar un análisis de puntos de vista subjetivos recogidos principalmente con entrevistas semiestructuradas. Para poder analizar las relaciones de poder y las implicancias de estas en la gobernanza urbana y planificación, es necesario tener en cuenta que el poder no funciona de una manera jerarquizada, sino que es relacional. El poseer un mapa o constelación de actores (Objetivo 2) funcionará como una esquematización de las relaciones y los actos de poder, así como la identificación de individuos, organizaciones y proyectos presentes en el territorio – incluyendo a aquellos que se proyectan a futuro–.

3.3 Formulación de análisis

Las formulaciones del análisis serán correspondientes a las 2 temáticas principales: gobernanza y poder. De esta forma, las variables aplicadas a las entrevistas y documentos respecto a gobernanza fueron elaboradas en base al trabajo de Pierre (1999) y DiGaetano & Strom (2003) (Ver cuadro 3), donde se plantean las siguientes interrogantes dentro de la construcción de procesos de gobernanza:

- *Interacciones de gobernabilidad:* Corresponderán a los modos de interacción y relaciones entre los actores de los escenarios de gobernanza.
- *Lógicas de gobierno:* Métodos de tomas de decisiones políticas.
- *Tomadores de decisiones:* quienes fueron los actores que tomaron las decisiones en diferentes momentos.
- *Objetivos:* Cuales fueron los objetivos de los grupos de actores, ya sean materiales

o simbólicos.

Además, estas variables serán complementadas con el enfoque unidimensional y bidimensional del poder de Lukes (2007) debido a que estas corresponderían a diferentes roles y formas de develar dichas relaciones.

- *Enfoque unidimensional:* A partir de un análisis del poder de forma unidimensional, se espera identificar a los actores, sus intereses, los recursos que movilizan y las redes y relaciones que se establecen en torno a las asociaciones público-privadas y los procesos de planificación.
- *Enfoque bidimensional:* Correspondiente a la agenda de los actores y el cómo se generan relaciones de influencia, coerción, manipulación o autoridad, dentro de los diferentes conflictos observables o latentes.

Cuadro 3 - Variables de análisis.

Definición de variables de análisis		
Cuestionamiento	Descripción	Variable
Relaciones de gobierno	Modos de interacción	Interacciones de gobernabilidad
¿Cómo?	Formas o métodos de toma de decisiones	Lógicas de gobierno
¿Quiénes?	Perfiles de los tomadores de decisiones	Tomadores de decisiones
¿Con qué fin?	Objetivos materiales o simbólicos	Intereses e intenciones
Estrategias	Prácticas en las relaciones de poder	Micropolíticas
Construcción de discursos	Discursos que configuran set de reglas	Macrodiscursos

Fuente: Elaboración propia.

Con el mismo propósito, en el sentido de avanzar analíticamente respecto a las formas en las que se reproducen las relaciones de poder, el enfoque tridimensional da luces respecto a su aplicación analítica, donde en la presente investigación tendrá 2 niveles diferentes.

- El primero consiste en un análisis de las *micropolíticas* implicadas, es decir, cuáles son los mecanismos de disputas de conocimiento en los ejercicios de planificación. Se entienden que las relaciones de poder se reproducen a través de relaciones sociales, relaciones asimétricas donde se plantean diferentes superioridades técnicas, como lo es el uso de expertos en planificación, de carácter nacional e

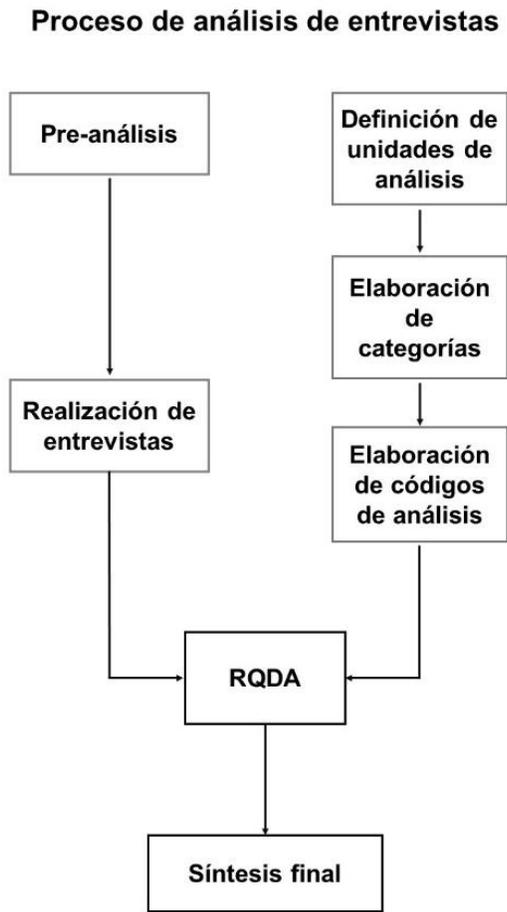
internacional, así como la movilización de recursos de diferente índole. Se analizan en torno a lo que se denomina “las condiciones de las que dependen los discursos”, es decir, dónde dicen los diferentes saberes aquello que dicen, cuáles son las condiciones sociales de producción y cómo se han formado históricamente.

- El segundo nivel corresponde a los *discursos macro políticos (o macrodiscursos)*, donde se entiende que las diferentes prácticas políticas que crean y destruyen diferentes coaliciones políticas, generan al mismo tiempo formas en que los discursos mantienen sus influencias, a través de la construcción de nuevas objetividades. A partir de la identificación de estos macrodiscursos, cómo se enarbolan y operan en las prácticas de planificación, se develan qué elementos articulan las políticas y prácticas que llevan adelante en torno a instrumentos y normativas.

Para la clasificación de los actores, se dividirán en una primera instancia en públicos (aparato estatal), privados (capitales económicos) y de la sociedad civil (comunidad y organismos privados sin fines de lucro). Sin embargo, existen mixturas dentro de estas categorías, dadas por las transiciones de entrevistados claves desde el aparato público al privado, y viceversa, los cuales se clasificarán como *público-privados*, correspondiéndose con su propia categoría.

Además, se diferenciarán en torno a la escala de implicancia que tengan sus relaciones con otros actores y a su diseño institucional en cada etapa descrita. Es así como, por ejemplo, dentro del sector público se puede apreciar la injerencia tanto de la Municipalidad a nivel local y de la Secretaría Regional Ministerial de la Región Metropolitana (SEREMI) a un nivel regional, no buscando siempre los mismos intereses ni mostrando niveles de coordinación.

Figura 6 - Proceso de formulación y análisis de entrevistas.



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4 - Plan de Entrevistas

Entrevista	Actor	Categoría	Fecha de entrevista
1	Ex Director Comisión Mixta y Ex Director CODESUP	Público - privado	21 de julio de 2016
2	Gerente de alto rango inmobiliaria El Bosque	Privado	25 de julio de 2016
3	Ex Gerente de alto rango I inmobiliaria Las Lilas	Público - Privado	21 de diciembre de 2016
4	Alcalde de Pudahuel	Público	01 de febrero de 2017
5	Director SECPLAC Municipalidad de Pudahuel	Público	01 de febrero de 2017
6	Asesora Urbana Municipalidad de Pudahuel	Público	25 de julio de 2016
7	Jefe Consultora INFRACON S. A	Privado	21 de diciembre de 2016
8	Ex Jefe de gabinete SEREMI Vivienda RM	Público	20 de febrero de 2017
9	Jefe Dpto. Desarrollo Urbano SEREMI Vivienda RM	Público	20 de febrero de 2017
10	Ex Seremi de Vivienda y Ex Jefe DDU MINVU	Público - Privado	03 de febrero de 2017
11	Gerente de alto rango ENEA	Privado	19 de enero de 2017
12	Ex Gerente de alto II rango inmobiliaria Las Lilas	Privado	17 de febrero de 2017
13	Director ejecutivo CODESUP	Privado	03 de abril de 2017

Cuadro 5 - Resumen metodológico

	Objetivos específicos	Método	Herramienta	Tipo de análisis
1	Generar una reconstrucción histórica de las relaciones público-privadas en los procesos de planificación y gobernanza urbana en Pudahuel, para poder identificar las diferentes etapas de gobernanza por las cuales se ha moldeado dicho espacio urbano.	Entrevistas y análisis de documentación histórica	Microsoft Word, ArcGIS 10.1 y RQDA	Análisis de contenido cualitativo
2	Describir a los diferentes actores involucrados en los procesos de planificación y gobernanza urbana, así como sus principales intereses, para identificar las distintas agendas que llevan adelante.	Entrevistas y mapeo de constelación de actores	Microsoft Word y RQDA	
3	Identificar y caracterizar las relaciones de poder presentes dentro de las etapas de gobernanza, para identificar y analizar cómo se construyen diversas racionalidades discursivas en torno a las prácticas del ejercicio de la planificación.	Análisis histórico y discursivo	Microsoft Word y RQDA	

CAPÍTULO IV – RESULTADOS

El presente capítulo corresponde al desarrollo de los resultados específicos de la investigación. En el subcapítulo 4.1 se relata de una forma detallada una crónica respecto a las relaciones público-privadas en los procesos de planificación urbana en Pudahuel, haciendo especial énfasis en los distintos mecanismos existentes y creados para el desarrollo de los intereses de los actores.

En el subcapítulo 4.2 se desarrolla en profundidad la evolución de los arreglos de gobernanza por los cuales atraviesa Pudahuel en los últimos 24 años, describiendo y caracterizando a los actores presentes, las formas institucionales y los espacios de toma de decisiones en diferentes momentos, los cuales adaptan características multiescalares.

Finalmente, en el subcapítulo 4.3 se realiza una reflexión respecto a las relaciones y formas de movilización del poder a partir de la síntesis de los resultados anteriores, generando una idea respecto al cómo los actores privados con intereses específicos y el gobierno local, han maniobrado a través de los diferentes escenarios de improvisación institucional, para lograr (o no) sus objetivos. Esta reflexión se realiza en dos niveles analíticos: micropolíticas y macrodiscursos.

4.1 Las relaciones público-privadas en los procesos de planificación urbana en Pudahuel.

4.1.1 La Comisión Mixta como experiencia piloto de asociación público-privada local (1994-2003).

La posibilidad de un gran negocio, lograr megaproyectos urbanos en sus terrenos queda totalmente anulada para los intereses privados, debido a la creación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago el año 1994, el cual coloca un cinturón a la ciudad de ese momento en función de ciertos objetivos. Independiente de si estos fueron logrados o no, dicha modificación genera una serie de repercusiones coyunturales a nivel local, que se pueden identificar en 2 actores principales:

- i) Desarrolladores inmobiliarios con grandes porciones de terrenos en Pudahuel que buscan desarrollarlos en el ámbito inmobiliario y,
- ii) La Municipalidad de Pudahuel, cuyo eje fundamental es reducir la pobreza comunal y no volver a generar mediante una no planificación la fragmentación urbana que existía –y existe– en Pudahuel sur; mirando a los megaproyectos inmobiliarios que se estaban planteando como una posible solución a los diferentes déficits comunales, principalmente el habitacional (Rugiero, 2011).

Es así como entre estos dos actores comienza una experiencia piloto única y nunca vista en el país, la creación de una asociación público-privada a través de una interpretación específica de la LGUC, con financiamiento de actores privados (los desarrolladores inmobiliarios) y con mesas de trabajo para dar una solución territorial integrada que beneficiara tanto a la Municipalidad, como a los intereses inmobiliarios en Pudahuel.

Es a través de estas situaciones, que entre los años 1994 y 2003 se dan ciertas configuraciones de los espacios de tomas de decisiones respecto a Pudahuel,

principalmente dos escalas geográficas, la local y la regional, en las cuales suceden los hechos. Estas escalas, van sucediéndose, mezclándose, cruzándose y separándose a lo largo de la evolución de dichos procesos de planificación y gestión urbana. Y es que las instituciones operando en dichas escalas, también reproducen los contextos y producen ciertas respuestas, transformándose, reinventándose, conflictuándose entre ellas, tanto entre entidades privadas, como instituciones partes del mismo aparato estatal. Se pueden visualizar, por ende, diferentes escalas y diferentes objetivos. De todas formas, la escala local posee mayor relevancia en términos de las discusiones urbanísticas de Pudahuel y el cómo se estaba pensando, en ese entonces, el crecimiento urbano de la periferia norponiente de Santiago.

4.1.1.1 La Comisión Mixta I. Las disputas entre lo local y lo regional (1994 – 1997)

A principios de la década de 1990, Pudahuel consistía en un territorio fértil para un posible desarrollo inmobiliario tendiente hacia la suburbanización y fragmentación. Dentro del marco de la modificación a las ideas que se planteaban desde el plan intercomunal de Santiago de 1960, realizada en el año 1979 a través del decreto N° 420¹⁸ (Poduje & Yañez, 2010). Esta modificación conocida comúnmente como el viraje explícito hacia un manejo urbano desde el mercado, dejó grandes porciones de terreno (60.000 hectáreas) como suelo urbanizable, y, por ende, como un área de interés por parte de diversos desarrolladores inmobiliarios.

En el año 1994, la anterior situación se revierte con la creación del PRMS, que las dejan como áreas excluidas del desarrollo urbano, lo que causa un rechazo absoluto por parte de los dueños de los paños suburbanos de la época.

Explícitamente, acorde a la memoria explicativa del PRMS de 1994, dentro de sus objetivos generales se puede encontrar:

- i) elevar la calidad de vida de la población, a través de mejorar el uso de suelo urbano y el aumento de las densidades urbanas (...),
- ii) mejorar la relación entre ciudad y entorno, protegiendo el medio ambiente y los recursos naturales del sistema intercomunal para asegurar mejores condiciones de habitabilidad, y
- iii) mejorar la operación de la ciudad a través de la zonificación territorial coherente con el desarrollo de las actividades económico-sociales que sustentan el sistema metropolitano (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1994)

Para la realización de estos objetivos en cuanto a zonificación, se establecieron dos macro áreas considerando una serie de antecedentes, el *Área Urbana Metropolitana*, y el *Área Restringida o Excluida del Desarrollo Urbano*, ya sea por poseer condiciones naturales que les impiden ser consideradas como edificables, o por poseer valor ecológico que es preciso proteger de la intervención humana como se indica en la Figura 7, donde se puede apreciar que, aproximadamente el 88% de la comuna de Pudahuel quedó excluida del desarrollo urbano. Es esta última macro área la que genera un punto de inflexión dentro de las

¹⁸ Decreto N° 420 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, del 31 de octubre de 1979.

dinámicas de las tomas de decisiones en el ámbito urbano en Pudahuel y desencadena una serie de coordinaciones, conversaciones, disputas y conflictos entre de entidades privadas con instituciones gubernamentales, y en ciertos momentos con actores de la sociedad civil debido a intereses creados en torno a proyectos inmobiliarios que no se podrían desarrollar.

Según Astorga (2010), hasta la creación del PRMS el año 1994, los proyectos de urbanización en Pudahuel sólo necesitaban una autorización del gobierno local. Esta nueva normativa dejó a numerosos inversionistas fuera de suelo urbanizable y sin apoyo del gobierno central. Queda todo desarmado, con mecanismos que no tenían validez jurídica, sin sustento político a nivel regional y sin pertinencia territorial a nivel local, debido a que, por definición normativa, el PRC tiene menor jerarquía que el Plan metropolitano. Al mismo tiempo desde el ámbito público local, la Municipalidad de Pudahuel a través de su alcalde, Johnny Carrasco, hizo presente las discrepancias con dicha normativa regional metropolitana en torno al mismo argumento de la exclusión urbana, además de la permisividad del nuevo instrumento para instalar en dichos territorios usos de suelo no deseados, del tipo de infraestructura sanitaria y energética para la región. Es decir, se le condenaba a ser en un futuro el patio trasero de la Región Metropolitana.

Por consiguiente, debido a la problemática generada por una normativa propuesta desde la institucionalidad gubernamental en una escala regional, de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana, el gobierno local y los desarrolladores inmobiliarios inician conversaciones para no perder protagonismo en el desarrollo de sus propios territorios. De acuerdo al relato del ex director de la Comisión Mixta (Entrevista 1, ex-director Comisión Mixta, 2016), fue el gobierno local quien impulsó la creación de una mesa de trabajo con los desarrolladores inmobiliarios, a pesar de las reticencias de la Municipalidad principalmente asociadas a las externalidades ambientales de los futuros desarrollos inmobiliarios. Por consiguiente, dichas conversaciones que se dieron en octubre de 1995 terminaron en la creación de esta mesa de trabajo denominada Comisión Mixta de Urbanismo.

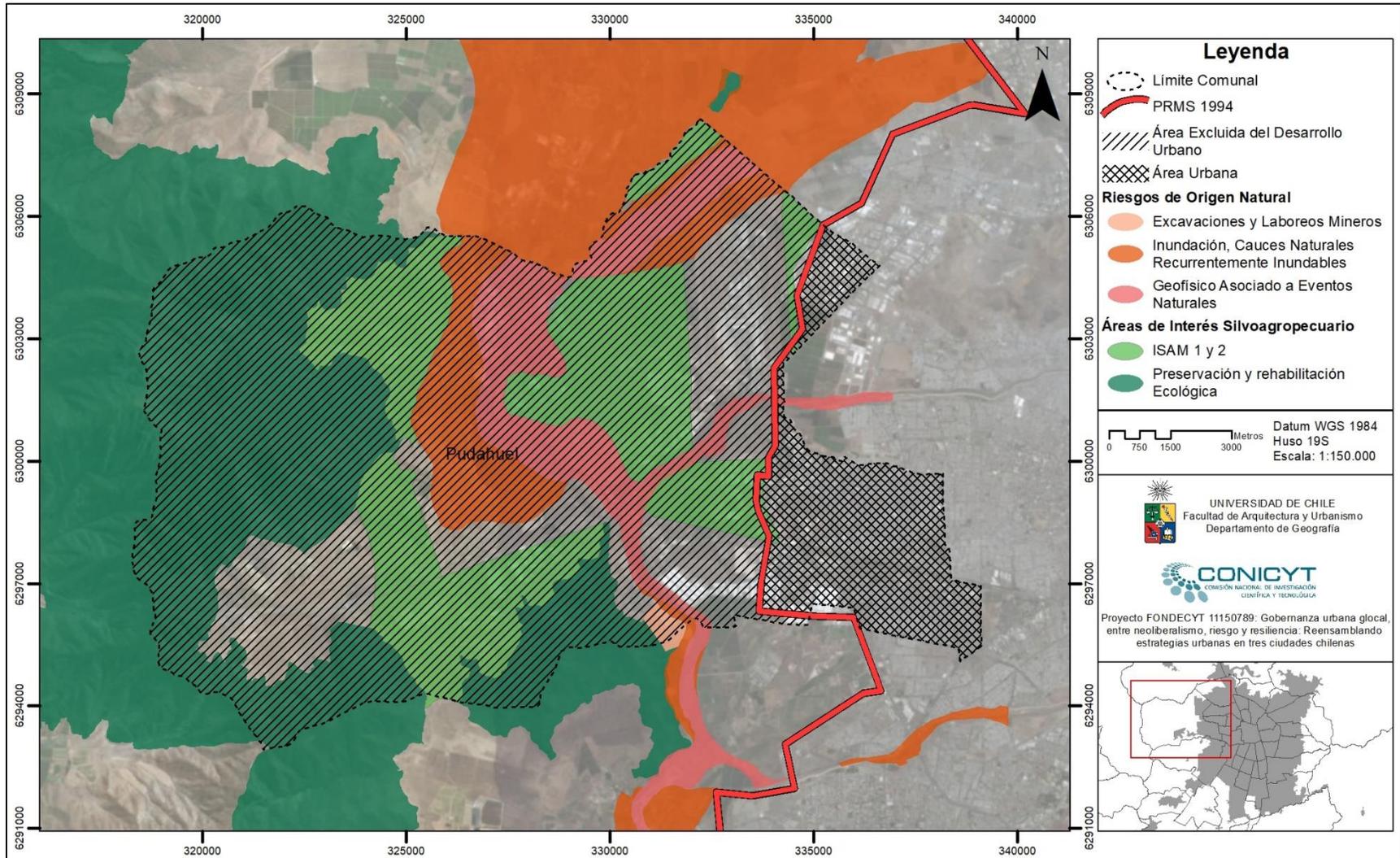
La Comisión Mixta de Urbanismo, se crea mediante el Decreto alcaldicio¹⁹, en función del artículo 49° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, el cual señalaba que:

“Las Municipalidades con obligación de tener Plan Regulador Comunal podrán designar una comisión, con representación municipal y particular, para asesorar en su estudio y coordinar su programación y realización. Los cargos de la comisión serán ad honorem y, además, voluntarios para los particulares. Asimismo, las Municipalidades podrán solicitar la designación de funcionarios de la Administración Pública para que integren esta comisión asesora.” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2017; p. 31)²⁰

¹⁹ Decreto alcaldicio N° 4883, aprobado en noviembre de 1995

²⁰ Artículo N° 49 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC).

Figura 7 - Cartografía de vista general de Pudahuel en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago - 1994



Fuente: Elaboración propia.

¿Quiénes participaron de esta Comisión Mixta de Urbanismo? A través del tiempo fueron diversas las organizaciones que participaron en la composición de esta asociación público-privada, pero en un principio estuvo la Municipalidad de Pudahuel, y los principales poseedores de terrenos en la zona rural de Pudahuel, la Inmobiliaria Sociedad Minera Pudahuel S.A. con la posesión de la mina Lo Aguirre y la Sociedad Agrícola Las Lilas LTDA., asociada al proyecto Urbanya. Más tarde, se incorporaría Construcciones y Proyectos Los Maitenes S.A., lo que es hoy en día ENEA, también como actor con interés de desarrollarse urbanamente, que en dicho momento era controlada principalmente por el grupo ENERSIS (SEA, 2013; p. 546). De todas formas, los únicos proyectos inmobiliarios predefinidos como tal correspondían al proyecto de Urbanya y a ENEA, siendo el resto más bien propietarios de industrias, mineras, bodegaje industrial, etc.

En 1996, se definen las funciones y las competencias de cada actor, destacándose el compromiso de aportes financieros por parte de los actores privados participantes, a través de una figura denominada *fondos de terceros*, fondos necesarios para la formulación del PRC debido a la falta de recursos para destinar hacia este propósito de parte de la Municipalidad de Pudahuel. Si bien, tomó varias reuniones de coordinación fijar los objetivos comunes y las formas de trabajo de esta nueva asociación público-privada, el proceso se apuró debido a la contingencia de la aplicación normativa del PRMS, específicamente en torno a la aprobación de la instalación de un *Centro Integral de Gestión, Tratamiento y Recuperación de Desechos Industriales* por parte de la empresa Hidronor, cuya construcción comenzaría en enero de 1996, comenzando a operar en septiembre de 1997 (Universidad Diego Portales, 1999). Además, también se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental del Gasoducto Andes durante 1997, que en conjunto y desde un punto de vista del gobierno local, se confirma la “amenaza” de dicha instancia normativa regional, de relegar a Pudahuel a un patio trasero urbano.

Estos sucesos generan una respuesta de parte de la Municipalidad, en torno a invitar otros actores a la participación de la Comisión Mixta, principalmente miembros de la sociedad civil, en función de generar una mayor presión social desde lo local (Entrevista 1, exdirector Comisión Mixta, 2016). Además, durante 1996 también en conjunto a una Corporación Privada de Desarrollo Social, JUNDEP, la Comisión Mixta y la Municipalidad comienzan un proceso de *alfabetización urbana* (Entrevista 1, exdirector Comisión Mixta, 2016) hacia los actores de la sociedad civil en Pudahuel. De igual manera, en torno a la coyuntura desfavorable para el régimen urbano local en Pudahuel, a partir del Concejo Municipal se reitera la determinación de integrar a la Comisión Mixta a miembros de la Unión de Juntas de Vecinos de la comuna y al Consejo Económico y Social, cuyos miembros son elegidos por dichos organismos.

Es así como, a finales de 1996, se aprueba la contratación de la Consultora experta en planificación urbana MECSA, a cargo del arquitecto Marcial Echeñique, la cual comienza la elaboración de una propuesta de normativa reguladora urbana a nivel local, mandatada formalmente por la Comisión Mixta. Esta propuesta se basa principalmente en generar zonas de urbanización a través de una figura llamada *planificación compensada*, donde los desarrolladores inmobiliarios deberían compensar mediante condiciones, las externalidades de la construcción de ciudad, además de planificar las nuevas

urbanizaciones a través de una articulación vial de grandes autopistas, hacia la ciudad consolidada. Sin embargo, la relación contractual fue de corta duración, desencadenando en el cese del contrato y un desecho de su trabajo, debido a que se acusa la propuesta como *un traje a la medida* para los actores privados, sin tener en consideración de forma sustantiva al área urbana ya existente en Pudahuel.

Lo anterior desencadena diferencias agudas entre la Municipalidad y los desarrolladores inmobiliarios. De acuerdo al alcalde de Pudahuel, las principales diferencias se daban en torno a que las propuestas presentadas no involucraban todo el casco histórico comunal, sino que sólo la zona rural, o zona de expansión como él la llamaba, refiriéndose a la zona de exclusión urbana impuesta por el PRMS de 1994.

4.1.1.2 La Comisión Mixta II. El rol de la Municipalidad y la asociación público-privada en los cambios hacia la planificación por condiciones (1998 – 2002).

Ya existía una condición previa en la Comisión Mixta, que configuraba un latente quiebre entre MECSA y la Municipalidad de Pudahuel, quien poseía la capacidad y atribución propia de rechazar o aprobar la nueva normativa comunal. Finalmente, a principios de 1998 se desvincula al consultor presente y se cambia desde la Municipalidad la forma de gestionar el nuevo Plan Regulador Comunal.

En otro ámbito, pero no totalmente ajeno, en el contexto de las modificaciones del instrumento de planificación a nivel regional, el año 1997 se modifica el PRMS en función de incluir al área urbana de Santiago a la provincia de Chacabuco. Con este cambio, entra en el juego un nuevo concepto normativo denominado *Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado* (ZODUC), el cual tensiona de forma indirecta las pretensiones de los desarrolladores inmobiliarios y su visión territorial en Pudahuel. Las ZODUC, resultan ser el primer mecanismo en Chile dentro de la aproximación de la *planificación por condiciones*, mecanismo cuya evolución significaría en un futuro, la creación del modelo de PDUC.

La modificación al PRMS al año 1997 (figura 8), se plantea desde un contexto donde la discusión sobre la gestión urbana a nivel metropolitano se da principalmente en torno a la internalización de los gastos de urbanización que estaban afectando al Estado, en función de los (escasos) loteos suburbanos. Siguiendo los objetivos propuestos en la memoria explicativa de dicho instrumento, donde se buscaba:

“(...) estructurar el Sistema Urbano Intercomunal del Área Norte en concordancia con la estrategia de desarrollo del sistema urbano regional; generar condiciones para que la localización de las actividades que constituyen la base productiva y el empleo se realice en armonía con la actividad residencial y con el medio ambiente; preservar áreas rurales de valor silvoagropecuario; formular criterios y normas para el emplazamiento de la macro infraestructura sanitaria, energética, vial y de transporte.” (Trivelli, 2006; p. 10).

Se cambian usos de ciertos suelos prediales a través de la figura de las ZODUC y los anteriores proyectos de parcelas de agrado de 5.000 m² se transforman en proyectos inmobiliarios propiamente urbanos, de gran envergadura, con escalas superiores a 100 há. y en base a planes maestros, con presencia de mecanismos de internalización de impactos de urbanización, acorde a lo exigido por la modificación al PRMS (Trivelli 2006, Poduje y

Yañez, 2010).

Es así como se abre un abanico nuevo de posibilidades de planificación en torno a áreas excluidas del desarrollo urbano. El escenario se torna ideal para Pudahuel, donde los actores asociados a la Comisión Mixta buscaban los mismos intereses, los que eran un desarrollo inmobiliario en zonas grabadas como rurales, sin cargarle a la administración pública las externalidades, principalmente económicas, de dichos futuros desarrollos al poniente de Santiago. Es así como la *planificación por condiciones* toma un lugar importante en las discusiones de la Comisión Mixta y las propuestas de PRC.

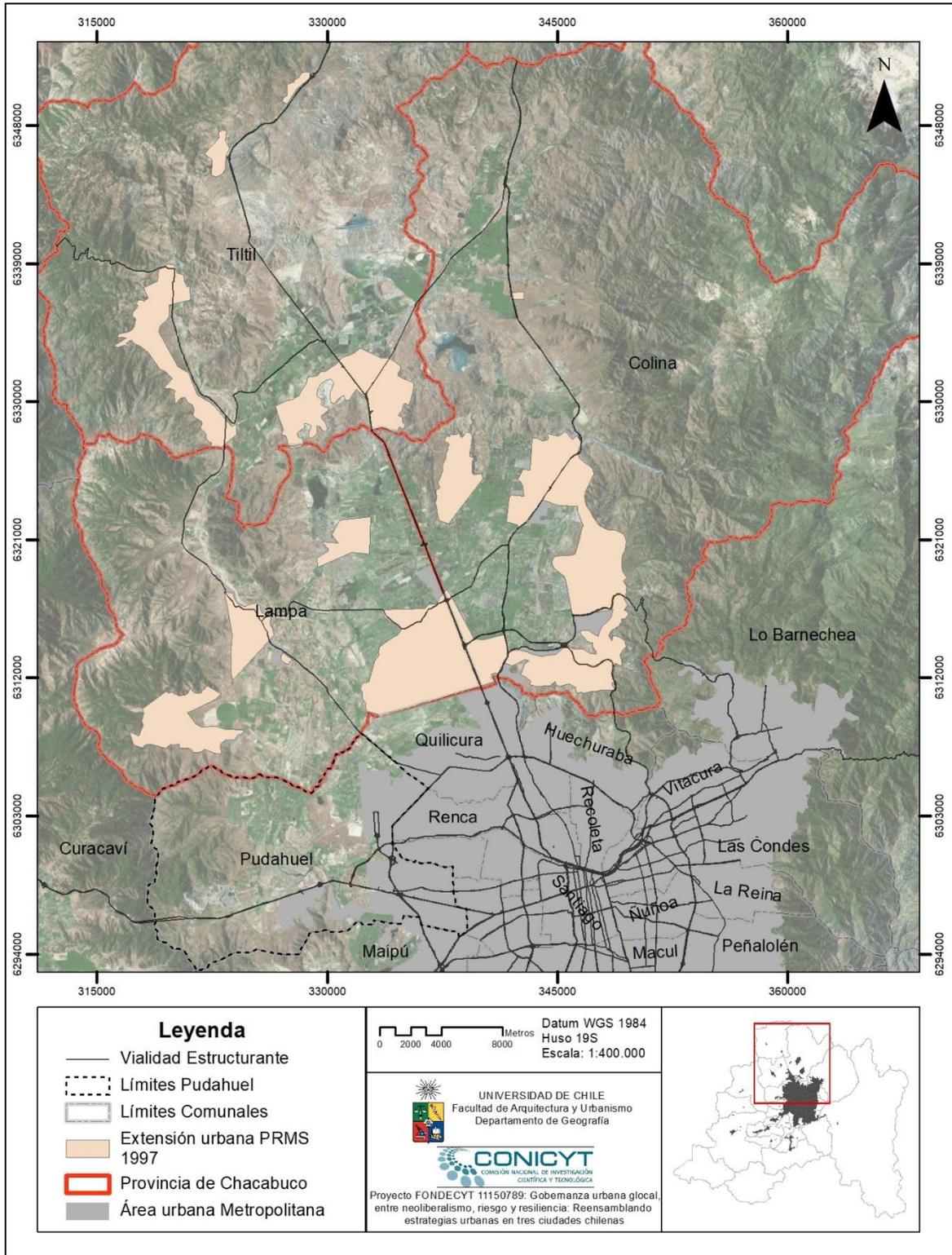
Luego de la desvinculación de MECSA del proceso del PRC, se crea un equipo municipal denominado Unidad de Coordinación Técnica, cuyos miembros los componen el alcalde, la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAC), la Dirección de Obras, la Dirección Jurídica (siendo Claudia Sabal la directora) y un Coordinador Estratégico, mientras que en la asociación pública privada se crea una oficina de urbanismo, con asesores municipales (como Daniel Jadue y Daniel Barriga) y asesores privados permanentes (como Julio Poblete) e intermitentes (como Luis Eduardo Bresciani L.).

Si bien los actores privados siguieron financiando a través de fondos a terceros todo el proceso, de acuerdo con Astorga (2010), el departamento de finanzas de la Municipalidad toma posesión de la contabilidad y un equipo interno toma la responsabilidad de evaluar la congruencia entre los programas y sus finanzas.

En paralelo, con el precedente de la invitación a participar de la Comisión Mixta hacia las Juntas de Vecinos, es que se busca fortalecer la vinculación de dichos actores de la sociedad civil con la Comisión Mixta, por lo que se crea una *Escuela de Urbanismo* con fondos de la Comisión Mixta, lo que da comienzo a una red con la comunidad, la que hasta el momento no era participante de la Comisión (Entrevista 1, exdirector Comisión Mixta, 2016).

Como consecuencia de esta reconfiguración de los equipos, la Municipalidad comienza a darle un énfasis mayor al desarrollo de su visión territorial de Pudahuel, tanto rural como urbana, en conjunto con la visión de desarrollo inmobiliario de parte de los actores privados. De acuerdo al exdirector de la Comisión Mixta de ese entonces (Entrevista 1, exdirector Comisión Mixta, 2016), la propuesta desarrollada en conjunto con Daniel Jadue y Julio Poblete consistía también en generar una “nueva San Pablo”, paralela a la calle histórica y aprovechar todo un proceso de subsidio de renovación urbana, así como la modificación de los estándares viales en vías principales como Serrano y San Pablo, dada la carga de transporte. Dichas propuestas de modificaciones en el ámbito vial por parte del equipo de expertos no son bien recibidas por la comunidad, ni por los dirigentes sociales de Pudahuel, por lo que dichas ideas no prosperan y las propuestas a nivel comunal se ajustan a la normativa regional. Dicha interacción se da como ejemplo de las constantes pequeñas disputas en torno a la elaboración de estas nuevas propuestas en conjunto con los actores comunales.

Figura 8 - Cartografía del Plan Regulador Metropolitano de Santiago 1997



Fuente: Elaboración propia

De todas formas, la unidad de coordinación estratégica se dedica al trabajo exclusivo de propuestas, cuyas metas serían

- Lograr un acuerdo con la autoridad regional del Ministerio de Vivienda en torno a los ajustes *que requiere el PRMS*, en conjunto con el Gobierno Regional y las propuestas Municipales.
- *Defender* el territorio comunal, mediante un nuevo instrumento de planificación territorial con alcance en todo el territorio de Pudahuel, y no sólo el 10%.
- *Solucionar* los conflictos que dejaba el PRMS de 1994 y los *derechos adquiridos* de los propietarios en zonas rurales, para que, por vía del condicionamiento, se transformen en proyectos con crecimientos orgánicos.
- *Lograr una participación ciudadana* constante en el proceso de elaboración del nuevo PRC.
- *Recoger la vocación del territorio* y proyectarla en beneficio para la compensación de los déficits históricos comunales, favoreciendo el surgimiento de núcleos urbanos integrados socialmente, y con autonomía económica.
- *Incorporar a los nuevos desarrollos propuestos*, las externalidades negativas de la urbanización, por medio del condicionamiento.
- *Interactuar* sistemáticamente con los distintos actores públicos involucrados en el ordenamiento territorial de los niveles superiores, de manera de consensuar el desarrollo futuro de la comuna, integrando la visión local y regional en una sola, que tenga el objetivo del desarrollo de los habitantes de la comuna. (Jadue et a. 1999)

Pero ¿de qué forma los actores privados buscaban desarrollar sus terrenos? La clave se da en la búsqueda de oportunidades en instancias fuera de la Comisión Mixta por parte de Urbanya y ENEA.

ENEA, a través de su modelo de urbanización periférica orientada al equipamiento empresarial, comienza con su desarrollo desde el año entre el 1996, año en que el grupo ENERSIS adquiere los terrenos del anterior Fundo Casas de Lo Prado para comenzar a construir, vendiendo sitios urbanizados en función de la concreción posterior del enlace de Américo Vespucio hacia el aeropuerto, desarrollo realizado a partir de 1998 y que le añade valor de mercado a sus terrenos. Para este actor, la maximización de las ganancias consiste en incidir en modificaciones a proyectos correspondientes a autopistas concesionadas, considerándose fundamental para lograr una mayor jerarquía y estándar urbano dentro de sus terrenos, componente clave dentro de su modelo de negocios.

Es así como se da la situación del enlace de Américo Vespucio en torno a la construcción de la autopista concesionada Costanera Vespucio Norte, que de acuerdo con el gerente técnico de ENEA, dicha planificación vial conforme al PRMS no favorecía a su empresa, por lo cual se realizan gestiones y conversaciones para que la autopista funcione en paralelo al río Mapocho, para luego conectarse con la ruta 68, generando el actual enlace hacia el aeropuerto, cediendo los terrenos necesarios para dicho desarrollo de infraestructura. Urbanya por su parte, ante la imposibilidad de generar un desarrollo urbano, genera un proyecto amparado en el artículo 55 de la LGUC, dando como resultado lo que hoy es el Villorrio Campo Alegre, a un costado del aeropuerto, y que es aprobada por la dirección de obras municipal durante el año 2001 (Contraloría General de la República, 2014).

Finalmente, la propuesta de PRC de la Comisión Mixta toma forma y se emiten documentos específicos. De acuerdo a la memoria explicativa del PRC de 2002 sin aprobar, en cuanto a la zona excluida, se argumentan permisos otorgados en octubre de 1994, antes del PRMS de 1994 y la propuesta del PRMS en 1997 señalando que:

“se sugiere un sistema de centros jerarquizados en la Región con la mayor autonomía posible. Esta iniciativa se recoge en el Plan Regulador de Chacabuco con la creación de las Z.U.D.C. o Zonas Urbanizables con Desarrollo Condicionado, concepto de Desarrollo Urbano propiciado por el MINVU/ SEREMI para evitar los aspectos negativos del crecimiento de la ciudad, creando centros urbanos jerarquizados, evitando comunidades dormitorio y proponiendo áreas urbanas con cierto grado de autonomía o autosuficiencia, con una oferta equilibrada entre viviendas, empleos, educación y servicios. De esta forma se reduciría la necesidad de viajar largas distancias para trabajar, estudiar, efectuar trámites, etc. Para nuestro caso estos criterios son asumidos como antecedentes, pero la propuesta comunal corrige decididamente defectos puestos en evidencia con la implementación de nuevas urbanizaciones acogidas a dicho régimen” (Municipalidad de Pudahuel, 2002; p. 21).

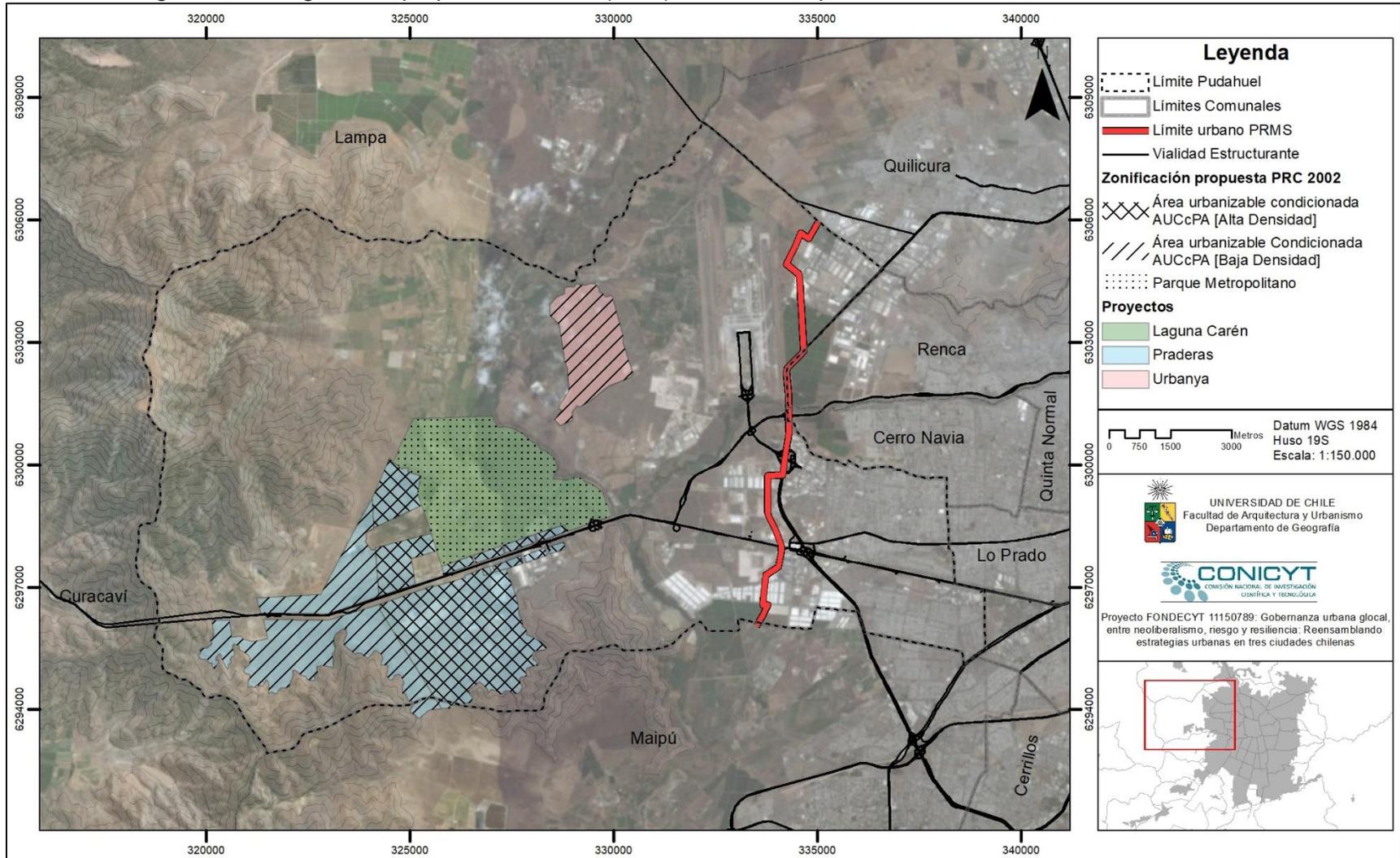
Es así como se proponen para el área excluida del desarrollo urbano:

“Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado”, las cuales corresponderían a “territorios urbanizables con las condiciones establecidas en la Ordenanza propuesta por el Plan Regulador Comuna, área excluida. Incluye las actuales ISAM 1. En ellas se incorporará un uso de suelo adicional conforme a la Propuesta Modificación Plan Regulador Metropolitano de Santiago n° 48, actualmente en tramitación ambiental, por iniciativa de la SEREMI MINVU R.M” (Municipalidad de Pudahuel, 2002; p. 151).

En términos específicos, la zonificación se plantea como “Áreas Urbanizables Condicionadas con Permisos Aprobados” –AUCcPA– de alta densidad y de baja densidad, considerando la parte plana del Valle Lo Aguirre, exceptuando la Laguna Carén, que mantiene su zonificación como Parque Metropolitano (Figura 9).

La propuesta era clara en ese momento, se planteaba una crítica y una posible solución al conflicto en la zona excluida para el desarrollo urbano al poniente de Pudahuel, proponiendo una optimización de los terrenos en función de los objetivos de los actores participantes en la asociación pública privada. La ambiciosa propuesta, esperaba además respuesta del actor encargado de regular en un plano regional a Pudahuel, la SEREMI MINVU R.M., señalando que este último actor debía modificar el PRMS para darle sentido normativo a la propuesta del PRC, debido a que, al intentar regular fuera del área urbana, se consideraba fuera de norma. Finalmente, lo que buscaban era modificar el PRMS usando el argumento del enfoque del condicionamiento aplicado en la provincia de Chacabuco.

Figura 9 - Cartografía de propuesta de PRC (2002) de Pudahuel para la zona excluida del desarrollo urbano



Fuente: Elaboración propia.

El PRC se presenta en 2002 formalmente para seguir su conducto de aprobación. Dentro de dicho conducto, es importante resaltar la presentación al Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) de ese entonces, cuya pertinencia la da la ley 19.300 y su reglamento. La solicitud de ingreso es firmada por el alcalde de Pudahuel en noviembre de 2002, para ese mismo mes acogerse a tramitación el Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Es en este punto que se acuerda que el proceso se encontraba en una etapa de cierre, y que finalmente son los “servicios quienes tendrán que pronunciarse sobre este PRC”²¹. Es en este contexto, donde el director de la Comisión Mixta señala que el proceso (PRC) lo debe seguir la Municipalidad, sin ayuda de la asociación pública privada, ya que esta había cumplido su función, planteando al mismo tiempo una transformación de la asociación, hacia una corporación.

Ya sin el apoyo de la Comisión Mixta, el PRC sigue su curso a través de la Municipalidad. La nueva asesora urbanista de la Municipalidad de Pudahuel plantea la necesidad de ingresar la normativa comunal que se estaba proponiendo hacia su proceso de aprobación (Entrevista 6, Asesora urbana Municipalidad de Pudahuel, 2016), principalmente en función de un problema latente durante toda la elaboración de este: planteaba regular zonas rurales sobre las cuales la Municipalidad no tenía –ni tiene actualmente– poder de decisión.

Se inicia un proceso a través del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) de la época²², señalando que los argumentos para regular desde lo comunal la zona excluida, se encuentra en los permisos de construcción aprobados en estas áreas antes de la puesta en marcha del PRMS en 1994 (SEA, 2013). Este proceso, se alarga hasta el año 2006, en el cual el alcalde de Pudahuel solicita mediante carta el desistimiento del proceso de evaluación ambiental y, por lo tanto, los Planes Reguladores Comunales sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de impacto ambiental, acogiéndose la solicitud y se dejando sin efecto dicha evaluación²³.

4.1.2. La negociación privada, proyectos inmobiliarios y planificación condicionada en escala regional (2003 – 2018)

La gradual pérdida de importancia del PRC a partir de 2002 en el escenario local y la aprobación N° 48 del PRMS en 2003, generan un desarme significativo de la coalición de gobernanza local, agrupada en la Comisión Mixta. Este nuevo procedimiento del PRMS, sumado a una desvinculación casi completa del gobierno local en torno a las resoluciones sobre estos megaproyectos y la adaptación de los desarrolladores inmobiliarios a este nuevo escenario normativo, son la tónica del período que se relata a continuación. Mientras los actores privados adoptan estrategias escalares, movilizándose desde lo local hacia un nivel regional, la Municipalidad debe buscar nuevas formas de desarrollo para Pudahuel.

²¹ Indicación señalada por la asesora urbanística de la Municipalidad de Pudahuel.

²² Se admite tramitación del PRC por parte de la COREMA (RM) el 06 de noviembre de 2002 mediante Resolución Exenta N°636/2002.

²³ Se acoge mediante Resolución Exenta 702/2006 el 6 de diciembre de 2006, el retiro del proyecto de Plan Regulador Comunal del proceso de evaluación ambiental.

4.1.2.1 La importancia de la modificación del PRMS de 2003 para Pudahuel

El año 2003 se aprueba una nueva modificación al PRMS, la modificación N° 48²⁴, a través de la cual se remite el texto resolutivo para permitir nuevos núcleos urbanos en las denominadas Áreas de Interés Silvoagropecuario (I.S.A.M.). Esta modificación extiende lo que se viene entendiendo dentro del enfoque de la planificación por condiciones en territorios con desarrollos congelados desde la creación del PRMS en 1994, introduciendo a través del artículo 8.3.2.4 de la normativa, los PDUC.

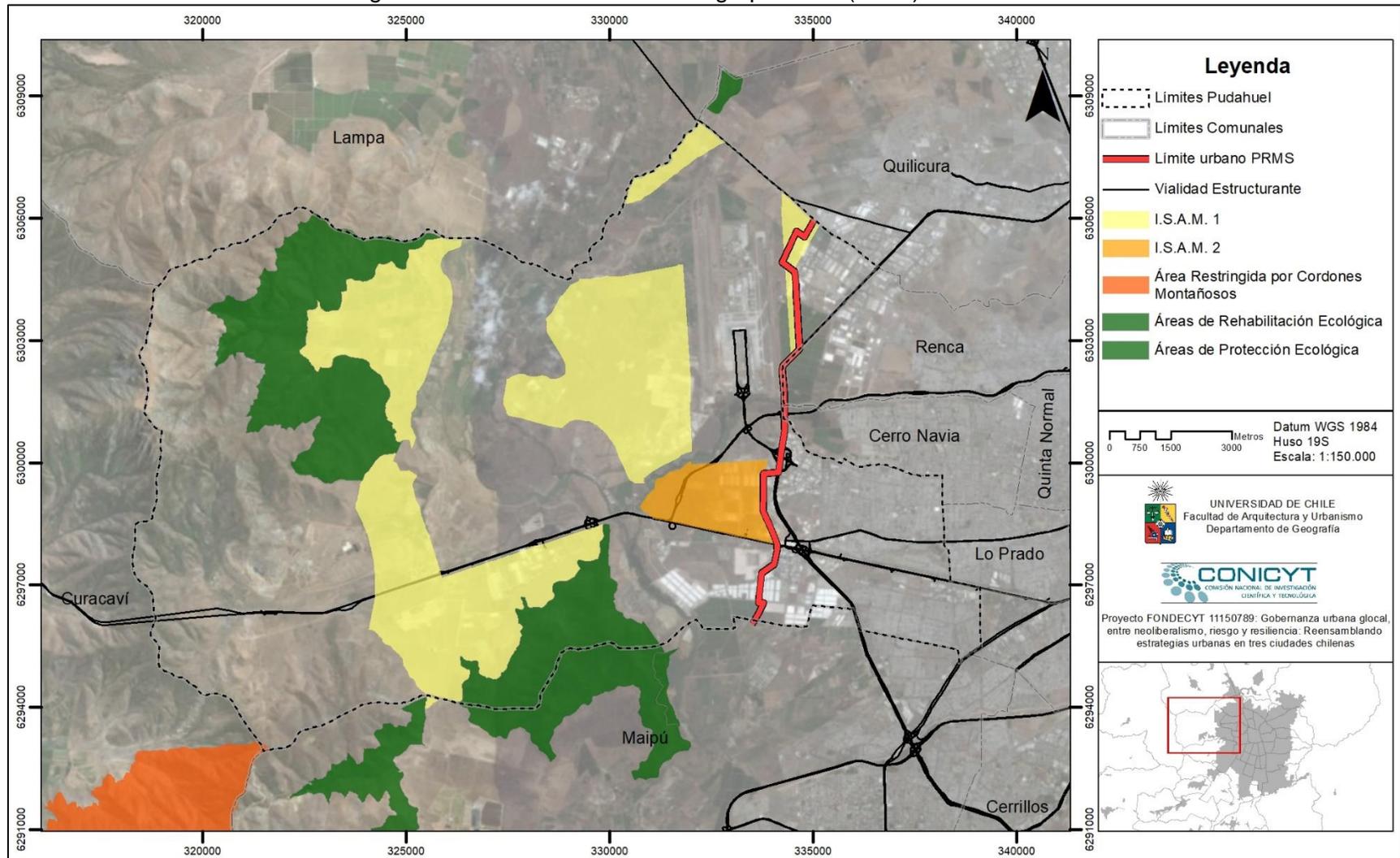
La historia de la formulación de la ley, por parte de los actores presentes, señala que había una idea general en torno a:

- i) Generar un modelo condicionado considerando el antecedente de las ZODUC en la comuna de Colina, asumiendo las críticas a dicha forma de generar el cambio de uso de suelo, en función de beneficiar a ciertos actores inmobiliarios con intereses en los terrenos grabados.
- ii) Normar con una modificación al procedimiento y no directamente al cambio de uso de suelo, a través de una norma genérica.

Asimismo, de acuerdo con el SEREMI de Vivienda Metropolitano de ese entonces (2003) (Entrevista 10, ex SEREMI de Vivienda RM, 2017), señala que la normativa PDUC son la herencia de normas prestadas de experiencias internacionales, específicamente de normas del sistema de planificación alemana por una parte, los *planes maestros de iniciativa privada*, que consiste en que un privado le plantea al estado un desarrollo, el Estado debe evaluarlo a través de un plan maestro y autorizarlo, y por otra, el modelo norteamericano de *masterplan communities*, donde los propietarios de los terrenos presentan planes maestros a la autoridad a partir de una serie de compensaciones y una vez que la autoridad (Estado) lo autoriza, se le cambia la norma. Se planteaba que el PDUC tenía que ser el modelo de desarrollo integral de la periferia, justificándose en las presiones inmobiliarias en los bordes urbanos de ese entonces. De todas formas, esta modificación hacia la creación de los PDUC se encuentra íntimamente arraigada al desarrollo de la zona excluida del desarrollo urbano en Pudahuel, y en concordancia a lo que se estaba planteando en la instancia local, desarrollar de forma condicionada (Ver figura 10).

²⁴ Resolución 107 del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago

Figura 10 - Áreas de Interés Silvoagropecuario (ISAM) en Pudahuel

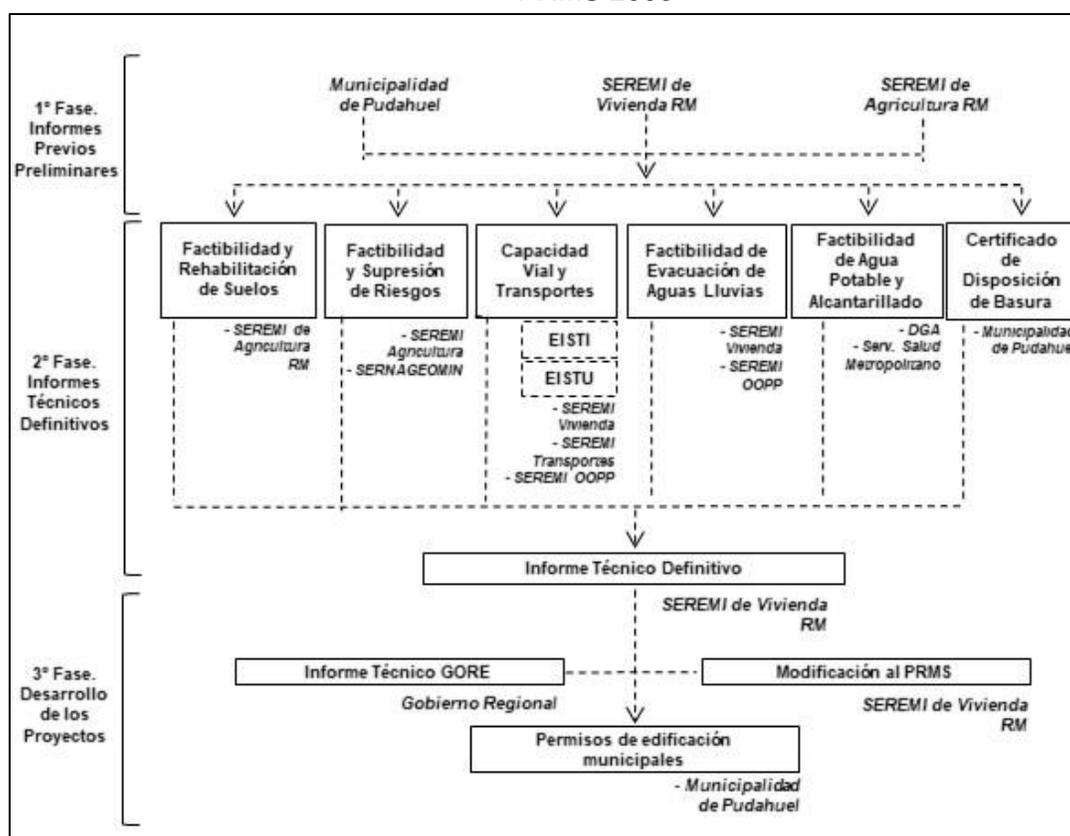


Fuente: Elaboración propia

Las condiciones específicas que exige esta modificación normativa se da en 2 fases: primero, los informes previos emitidos por la SEREMI de Vivienda Metropolitana, la SEREMI de Agricultura Metropolitana y la Municipalidad de Pudahuel, y segundo, los Informes técnicos definitivos que son emitidos por la SEREMI de Vivienda nuevamente, pero esta última actuando como ventanilla única para derivar los procedimientos hacia diferentes entidades gubernamentales, como el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Además, existen condiciones mínimas dentro de la propuesta de cada proyecto (cuadro 6), en orden de lograr el cambio de suelo de rural a urbano, que son:

- Superficie total de 300 hectáreas mínimas (en 1 sólo paño o paños contiguos a ser ocupados)
- Densidad bruta de 85 habitantes por hectárea.
- Terreno localizado en un área de Interés Silvoagropecuario (I.S.A.M)
- Generar conexión a red vial metropolitana
- 12% de las viviendas deben ser *vivienda social*
- 18% de las viviendas deben ser subsidiables a través de algún programa estatal.
- 5% de la superficie total a lotear, debe destinarse a actividades productivas
- El proyecto tendrá que ejecutarse en etapas de 3.000 habitantes como mínimo.

- Figura 11 - Secuencia de procedimiento PDUC de acuerdo con el art. 8.3.2.4 del PRMS 2003



Fuente: Elaboración propia.

La forma de normar dichos proyectos se da en función de una serie secuencial de aprobaciones de condiciones por parte de 14 diferentes organismos del Estado (Ver Figura 11). Es así como la aprobación de los proyectos inmobiliarios que afrontasen la secuencia de aprobaciones necesarias para llevarse a cabo se fragmenta en estas 14 instituciones, cada una de las cuales posee un veto, bastaba con que un actor no aprobara para que el proyecto quedara paralizado.

Cuadro 6 - Condiciones de equipamientos según cantidad de habitantes para la aprobación de los proyectos PDUC.

Condiciones de equipamiento PDUC's						
Equipamiento / Número de habitantes	Salud	Educación	Seguridad	Áreas Verdes	Deportes	Servicios
500	--	--	--	Plaza Vecinal	--	--
3.000	--	Básica	--	--	Multicancha	--
5.000	--	Media Científico Humanista	--	--	Cancha de fútbol	Terminal de Transporte público urbano.
10.000	--	Media Técnica – Educación diferencial	Carabineros – Bomberos	--	Gimnasio	--
20.000	Consultorio	--	--	Parque	--	Centro de Servicios.
40.000	Centro especializado ambulatorio	--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia en base al Art.8.3.2.4 de la modificación N°48 del PRMS (2003).

De todas formas, es la aprobación de esta nueva modificación a la normativa regional el sinceramiento de las fuerzas inmobiliarias del sector, extendiendo nuevamente en términos abstractos el límite de la ciudad, condicionados a una futura aprobación según el mecanismo creado.

4.1.2.2 El gobierno local post Comisión Mixta y el escalamiento de las estrategias de los desarrolladores inmobiliarios de lo local a lo regional. (2003-2010)

La aparición de los PDUC y la finalización de la elaboración del PRC en Pudahuel marca el comienzo del fin de la Comisión Mixta como asociación público-privada para la conjunción de intereses del ámbito inmobiliario, y se usa como plataforma para una nueva asociación pública-privada, la Corporación de Desarrollo Sustentable de Pudahuel (CODESUP). Si bien existe la idea que es una transición de la entidad, una reconversión, los actores presentes en dicho momento son enfáticos en señalar que son instituciones distintas, con roles y objetivos diferentes cuyos participantes pueden coincidir, pero que no es una evolución propiamente tal de la asociación previa. Discursivamente se plantea como una asociación pública-privada, sin embargo, formalmente es una *corporación privada sin fines de lucro*, orientada hacia el *rol social de las empresas participantes*, y cuyos objetivos son ser una plataforma de gestión que canaliza proyectos de responsabilidad social empresarial (Entrevista 4, Alcalde de Pudahuel, 2017).

La creación de la CODESUP se propone desde el último director de la Comisión Mixta, Luis Marín quien, a partir de la idea que el PRC ya se encontraba en su última etapa y la aparición de la normativa PDUC en un contexto regional, señala que la Comisión Mixta carecía de sentido. Se da por cerrado el proceso y se utiliza dicha mesa de trabajo como plataforma, con el fin de extenderla hacia el resto de los actores empresariales presentes en Pudahuel. Entre los participantes, existen dos categorías de socios: a) las empresas, que pagan una cuota anual de participación de 90 UF anuales y b) las personas naturales, que pagan una cuota anual de 16 UF -en el comienzo, la única persona natural que participa del proceso es el alcalde Johnny Carrasco.

De acuerdo con el ex director de la Comisión Mixta (Entrevista 1, Exdirector Comisión Mixta, 2016), además se invitó a dicha Corporación a las personas que participaban como dirigentes y actores sociales a través de la figura de consejo asesor, pero que, dentro de esta instancia privada, rechazaron la participación debido al poco poder resolutivo que tendrían, pues solo tendrían labores consultivas. Finalmente, el mismo Luis Marín se transformaría en el primer secretario ejecutivo de la CODESUP, comenzarían a operar el año 2003 de forma informal, para el año 2006 obtener la personalidad jurídica, que marca el hito oficial del comienzo de dicha experiencia público-privada.

¿Y cuál es la respuesta de los actores privados inmobiliarios? Con el inicio del proceso PDUC, los actores se reorganizan internamente para enfrentar el nuevo procedimiento normativo, claro para el momento y con una secuencia específica que debería conllevar a la concreción de sus planes maestros. El proceso comienza con la aprobación de los informes previos desde la SEREMI de Agricultura²⁵, la SEREMI de Vivienda²⁶ y la Municipalidad de Pudahuel²⁷, entre los años 2004 y 2005, para los proyectos *PDUC Ciudad Lo Aguirre (Praderas)* y *PDUC URBANYA Ciudad Global*. De acuerdo a la asesora urbanista municipal, en su momento en la Municipalidad fueron bastante cuestionados respecto al proceso, debido a que ellos debían emitir las condiciones en dichos informes previos en un plazo de 60 días corridos, cuando no tenían el personal ni la capacidad de realizar dichos trabajos en esos momentos y finalmente, les llevó a cabo 6 meses en completar dicho informe. De todas formas, ambos ya habían comenzado a elaborar estudios técnicos correspondientes a la segunda etapa del proceso, que les permitiera avanzar en paralelo con los procedimientos, sobre todo Urbanya, cuyos estudios de factibilidad de supresión de riesgos y factibilidad de evacuación de aguas lluvias son del año 2002, mientras que el estudio de factibilidad de agua potable y alcantarillado es del año 2001, respectivamente.

En suma, todos los procedimientos considerados se encontrarían en su momento aprobados para comenzar proceso de aprobación a través del primer *Informe Técnico*

²⁵ Aprobación de la SEREMI de Agricultura Oficio ord. 649 del 2 de septiembre de 2004 para Urbanya y el Oficio ord. 686 del 31 de agosto de 2005 para Ciudad Lo Aguirre.

²⁶ Aprobación de la SEREMI de Vivienda Oficio ord. 659 del 27 de febrero de 2004 para Urbanya y el Oficio ord. 3439 del 3 de octubre de 2005 para Ciudad Lo Aguirre.

²⁷ Aprobación de la la Municipalidad de Pudahuel Oficio ord. 1200/002 del 11 de enero de 2005 para Urbanya y el Oficio ord. 1200/0012 del 18 de enero de 2006 para Ciudad Lo Aguirre.

*Definitivo*²⁸ por parte de la SEREMI de Vivienda, obteniendo luego (ver figura 12) la aprobación ambiental de la CONAMA, y siendo votado a favor por el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (GORE) en junio de 2008²⁹. De todas formas, este procedimiento se topa con la solicitud de la SEREMI de Vivienda al jefe de la División de Desarrollo Urbano de ese momento, el año 2009, para que se pronuncie e interprete el artículo 2.4.3 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) respecto a la pertinencia del Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU). Mientras tanto, los Estudios de Impacto sobre el Sistema de Transporte e Infraestructura (EISTI) continúan su proceso, siendo aprobados por la SEREMI de Vivienda en su fase I el año 2006 y en su fase II³⁰, por la SEREMI de Transportes y por la SEREMI de Vivienda el año 2007.

Es en el procedimiento de aprobación de los estudios de transporte urbano y estudios de transporte e infraestructura (EISTU y EISTI, respectivamente) donde más complicaciones tuvieron los actores privados por parte de la institucionalidad declarada el año 2003. Los informes para las mitigaciones debían ser complementarios y los *servicios* les solicitaron a los 3 proyectos PDUC del momento realizar una propuesta de mitigación vial conjunta. Es en este punto donde, de acuerdo con diferentes gerentes de Urbanya, Ciudad Lo Aguirre y ENEA, tuvieron que ponerse de acuerdo en la propuesta, generando una unión entre cada consultora que estaba contratada por cada proyecto: Aristo Consultores, CIS Asociados en Transportes y TRASA Ingeniería (específicamente era una consultora *a tercios* y cada consultora además hacía de contraparte técnica para cada iniciativa). Dentro de las propuestas viales, además de una marcada descoordinación señalada desde los actores inmobiliarios hacia los organismos públicos, es que estos últimos solicitaron una mitigación vial que no recargara las actuales vías estructurantes de entrada a la ciudad de Santiago, es decir, la ruta 68. Es más, dentro de la lógica de los actores privados, consideraban exagerada la idea de mitigar la red vial fuera del área próxima de los proyectos inmobiliarios; tal cual como lo señala un gerente de alto rango del proyecto Urbanya:

“esos fueron trabajos conjuntos, y la SECTRA, la SEREMI de transportes, y el MOP se armaron mesas de trabajo, y hubieron 1000 mesas de trabajo, 1000, pero claramente los tiempos de ellos no eran los mismos, de repente las expectativas de ellos, por ejemplo, cuando una vez produjeron, no sé, voy a imaginar, eran como 5 pasos de nivel como de 3 pistas por 3 pistas, cuando en Chile había uno solo hasta el minuto, que era el de Kennedy con Vespucio, y no había otro más, entonces, no se entendía (...) eran, o sea, hacer esas inversiones matan a cualquiera” (Entrevista 12, Ex gerente de alto rango II inmobiliaria Las Lilas, 2017).

²⁸ Oficio ord. 4495 del 10 de diciembre de 2007 de la SEREMI de Vivienda Metropolitana.

²⁹ Acuerdo N° 82-08 de la sesión ordinaria N° 11 de fecha 11 de junio de 2008. Se aprueba por mayoría de votos la propuesta de Urbanya Ciudad Global, ENEA y Ciudad Lo Aguirre.

³⁰ De acuerdo con el *Reglamento de Estudio Estratégico de Impacto sobre el Sistema de Transporte e Infraestructura (Art. 8.3.2.4)*, en su procedimiento y metodología señala que este consiste en 3 etapas: 1) Fase I: Propuesta conceptual y metodológica, 2) Fase II: Análisis estratégico y Vialidad Estructurante y, 3) Fase II: Análisis estratégico de mitigación e impactos sobre el sistema de transportes.

También el exgerente general de Urbanya entre los años 2000 y 2014, señala que, al ser tres organismos distintos, con visiones diferentes, era lógico que iban a tener resoluciones diferentes al momento de generar los consensos necesarios para que se lograra aprobar el proceso de vialidad, señalando que de parte de los privados no hubo problema en coordinarse para presentar una propuesta, sino que el problema fue la institucionalidad pública.

De todas formas, a partir del primer Informe Técnico Definitivo, producto que debe ser aprobado una vez que se completa todo el proceso señalado por la normativa del PRMS, es que se activa una serie de procedimientos posteriores, donde los principales son en primer lugar la aprobación de la modificación al PRMS por parte del Gobierno Regional Metropolitano, y en segundo lugar, la toma de razón de esta modificación por parte de la Contraloría General de la República a través de dictámenes. Como se mencionó anteriormente, el GORE en ese momento no tuvo problemas con aprobar la modificación, sino que es la Contraloría la que se posicionaría en contra de los proyectos por una situación técnica y jurídica: los proyectos no tendrían todas las aprobaciones necesarias, caerían en errores que las dejaría fuera de la legislación vigente y no tomarían razón debido a inconsistencias en los reglamentos y las leyes por la falta de uniformidad de interpretación para cada organismo. Específicamente, a través de los dictámenes N°16.026 del 27 de marzo de 2009, y N°21.513 del 26 de abril de 2010 es que se solicita, entre otros, concordancia de los EISTI aprobados y el EISTU, lo cual generaría una solicitud dentro de la SEREMI de Vivienda hacia el Jefe de Desarrollo Urbano en 2010, pronunciamiento e interpretación del art. 2.4.3 de la OGUC, referido a los EISTU en proyectos residenciales o no residenciales que consulten en el mismo predio 250 o más estacionamientos respectivamente. Y es que esta solicitud y posterior interpretación serían las que dejarían congelada la tramitación de los PDUC por el momento.

Cuadro 7 - Resumen de objeciones de Contraloría a los proyectos PDUC. Dictamen N° 16026 de 2009

	Fecha	Actores involucrados	Tema	Carácter
N° Dictámen 16026	27-03-2009	Urbanya - Ciudad Lo Aguirre - ENEA	No se adjuntan planos de acuerdo a OGUC art. 2.1.8 y 2.1.9 (Plano modificación Plan Regulador Intercomunal)	Responsabilidad actores privados
			Planos del proyecto Urbanya no identifica todos los riesgos	Responsabilidad actores privados
			Se plantea en la modificación al PRMS un nuevo artículo 4.9, que subordina el otorgamiento de los permisos de loteo, urbanización y/o edificación a las condiciones respectivas del informe técnico, cuando debe indicar que el organismo competente aludido en la normativa es el Director de Obras	Mal interpretación de la norma
			El artículo 4.9 permite alterar las condiciones bajo las cuales se otorgan los permisos en cuestión. No se advierte sustento jurídico de dicha disposición.	No uniformidad en aplicación de la norma
			Los actos administrativos en estudio no contienen mención alguna del art. 8.3.2.4 del PRMS; salvo los planos georreferenciados de los proyectos, hay fotocopias de estas (algunas ilegibles).	Responsabilidad actores privados
			Memoria explicativa Urbanya incompleta	Responsabilidad actores privados
			Deben precisarse normas urbanísticas conforme a las cuales se ejecutarán las construcciones que contemplan las PDUC, tales como coeficientes de constructibilidad, distanciamientos, antejardines y alturas de edificación, entre otras	Responsabilidad actores privados
			Superficie propuesta por Urbanya excede el área ISAM, extendiéndose sobre áreas de riesgo de inundación	Responsabilidad actores privados
			ENEA y Praderas exceden el área ISAM, extendiéndose sobre áreas como parque metropolitano	Responsabilidad actores privados
			Praderas no tiene paños contiguos de acuerdo al 8324	Responsabilidad actores privados
			Praderas no presenta la carta compromiso del prestador de servicios sanitarios	Responsabilidad actores privados
			EISTU objetado por no estar concluido. No hay EISTU y el EISTI no considera el plan de inversiones que identifique las obras de desarrollo que mitiguen los impactos, así como las expropiaciones necesarias para su construcción.	Responsabilidad actores privados
Deberá aclararse si el conjunto habitacional "Campo Alegre", dentro del área de Urbanya, que se muestra como la población Las Lias, si es parte del proyecto con las viviendas existentes.	Responsabilidad actores privados			

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 8 - Resumen de objeciones de Contraloría al proyecto PDUC Urbanya Ciudad Global. Dictamen N° 21511 de 2010

	Fecha	Actores involucrados	Tema	Carácter
N° Dictámen 21511	26-04-2010	Urbanya	Planos que contemplan vialidad PROPUESTA, categoría carece de sustento normativo	Responsabilidad actores privados
			Planos presentados omiten oleoductos, gasoductos y poliductos, y no se grafican bien las áreas de riesgos	Responsabilidad actores privados
			Se ven diferencias en las vialidades planteadas en la aprobación del proyecto, y los definidos en la normativa	Responsabilidad actores privados
			Según se señala en el oficio ORD. N° 5.020, de 2009. Campoalegre se ejecutó a través de art. 55 de la LGUC. Por lo que no es posible imputarla como requisito de cumplimiento de vivienda social a través del art. 8324. No procede	Responsabilidad actores privados
			EISTI debe ser nuevamente revisado (se presenta en las mismas condiciones), debido a que al momento no está concluido y es necesario para que la SEREMI vivienda emita el informe técnico definitivo	Responsabilidad actores privados
			Problemas de georeferenciación de las propuestas presentadas	Responsabilidad actores privados

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 9 - Resumen de objeciones de Contraloría al proyecto PDUC Ciudad Lo Aguirre (Praderas). Dictamen N° 21513 de 2010

	Fecha	Actores involucrados	Tema	Carácter
N° Dictámen 21513	26-04-2010	Praderas	Planos que contemplan validez PROPUESTA, categoría carece de sustento normativo	Responsabilidad actores privados
			Se contempla, en el plano de usos de suelo, la categoría "Según art. 8.3.2.4. PRMS", siendo que hay planos y porciones, y paños en los planos que no corresponden al proyecto, por ende, no resultan aplicables al art. 8324	Responsabilidad actores privados
			Tipos de vialidades no cumplen las condiciones de sus características. vías Troncales en el artículo 2.3.2. N° 2 letra a) de la OGUC, según el cual, el rol principal de la vía troncal es establecer la conexión entre las diferentes zonas urbanas de una intercomuna	Responsabilidad actores privados
			Se ven diferencias en las vialidades planteadas en la aprobación del proyecto, y los definidos en la normativa	Responsabilidad actores privados
			Plano de zonificación es de agosto de 2009, mientras que el informe técnico es de diciembre de 2007	Responsabilidad actores privados
			EISTI debe ser nuevamente revisado (se presenta en las mismas condiciones), debido a que al momento no está concluido y es necesario para que la SEREMI vivienda emita el informe técnico definitivo	Responsabilidad actores privados

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, ya en el año 2010 ENEA toma la decisión de bajarse del proceso PDUC para desarrollar sus paños que quedaban dentro del uso ISAM debido a una decisión de ENDESA en España. El gerente técnico de ENEA señala que:

“el bien del grupo español era el eléctrico, no era el inmobiliario, entonces ellos “no estoy ni ahí con la parte inmobiliaria, si yo soy eléctrico”, (...). Entonces, en definitiva, ¿cuál era la exigencia de ENDESA España?, “oye, ENEA generaba las lucas que le estoy pidiendo como desarrollo inmobiliario, dame el flujo de caja que yo requiero, y ENEA no podía vender, entonces ENEA empezó de a poquitito a vender, a vender, a vender, a vender terrenos, a desarrollar, y hoy día, estamos vendiendo a 5, 6 UF el metro cuadrado, cosa que, si hubiéramos sido PDUC, jamás”. (Entrevista 11, gerente de alto rango ENEA, 2017)

4.1.2.3 Ajustes institucionales hacia la aprobación de los megaproyectos PDUC y el regreso del PRC (2010-2018).

La planificación por condiciones sigue su avance a través de ajustes en el modelo de generación de normas urbanas. Ya en 2010 existía un álgido debate en torno a la futura modificación del PRMS, la llamada modificación 100. El debate se estaba dando principalmente en torno a las áreas de extensión urbana, así como la optimización y revitalización de áreas urbanas obsoletas y la modificación se basaba en el diagnóstico respecto a una fuerte tendencia de crecimiento demográfico³¹, marcando una tendencia de consumo de 800 há. de urbanización por año, así como una respuesta al no cumplimiento de los objetivos del PRMS de 1994, que era el crecer con densidad. Además, existe el gran problema del cómo resolver la demanda de vivienda social y su infraestructura asociada y cómo el generar condiciones de rentabilidad para que los actores privados inviertan y

³¹ De acuerdo a las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística de ese entonces, se proyectaba una población de 7.7 millones de habitantes al año 2020. Disponible en <http://www.ine.cl/estadisticas/demograficas-y-vitales>

dinamicen la economía. De la misma forma, el objetivo planteado para el PRMS 100 fue el preparar la ciudad de Santiago al año 2030, debido a que las estimaciones de población señalaban que, a esa fecha, la urbe tendría alrededor de 8 millones de habitantes. La propuesta se fundamenta en 3 ejes o problemáticas urbanas específicas:

- i) ampliación del área de extensión urbana,
- ii) vialidad estructurante de transporte y,
- iii) mayores áreas verdes.

En términos específicos, la modificación 100 venía elaborándose a partir de una decisión política el año 2006, año en el cual diferentes Municipalidades estaban solicitando de forma separada, pequeñas y distintas modificaciones al PRMS para modificar el límite urbano, ampliarlo. De acuerdo con el jefe DDU en 2016, en ese momento existían 18 modificaciones parciales y no se estaba evaluando su impacto acumulativo, por lo cual se toma la decisión de evaluarlos de forma conjunta (congelando hasta ese momento las modificaciones al PRMS) y fusionarlas en torno a una sola modificación, que resultó siendo la modificación 100.

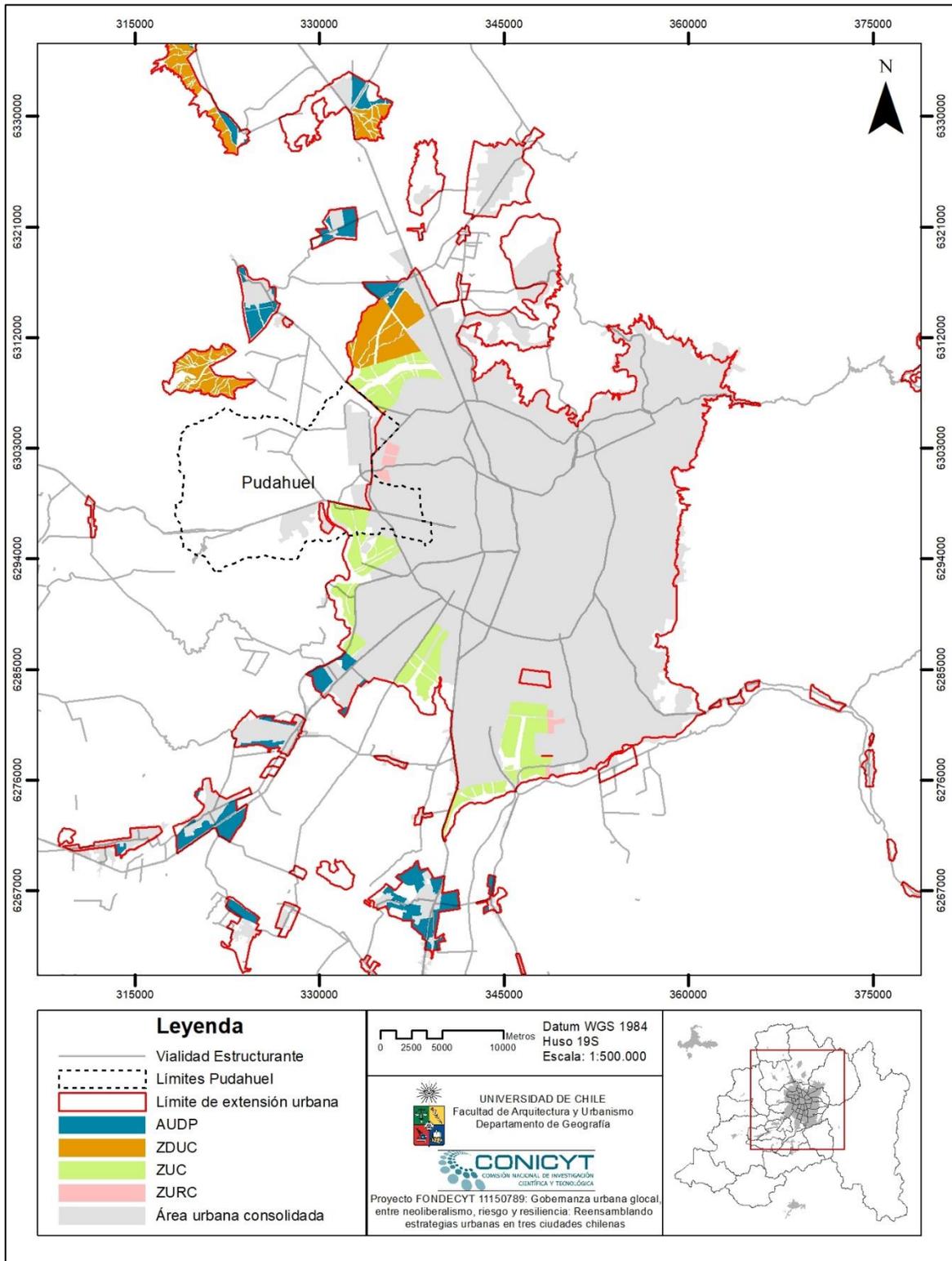
La lógica de las ZODUC y las ZUC son parecidas, de acuerdo con los relatos de expertos, más que las ZODUC con las PDUC. Pero en el modelo conceptual de Chacabuco, las áreas las definió a dedo la autoridad con los privados, en cambio, con esta tercera generación (ZUC) no existen actores privados que vienen con su proyecto a solicitar modificaciones, es decir, no hay negociaciones previas. Además, la lógica de las 60 há. mínimas para proyectos inmobiliarios responde justamente a la integración:

“¿cuál es el mínimo en que yo puedo garantizar un barrio integrado, pero que al mismo tiempo ese propietario es capaz de construir un tramo entero de vialidad, de construir un parque? Entonces se llegó a una escala intermedia menor, pero la lógica era así, cómo no tenía un mecanismo para pedirle las lucas, para yo hacerlo como Estado, establezcamos un tamaño en que al tipo le pidan mitigaciones en obras completas.” (Entrevista 10, ex Seremi de Vivienda RM, 2017).

Además, la modificación 100 traía un nuevo uso de suelo, destinado a albergar a la tercera generación de la *planificación por condiciones*, las Zonas Urbanas Condicionadas (ZUC) y las Zonas de Reconversión Urbana Condicionadas (ZURC). Estas nuevas zonas se proponen como zonas de extensión urbana y de reconversión de uso industrial en uso residencial, siempre que estén ubicadas cerca de los subcentros planteados de equipamiento y servicios urbanos, así como de ejes viales y corredores de transporte público. De esta forma, las nuevas áreas condicionadas, las ZUC, ya no se encontrarían de forma aislada a la urbe tal como se proponían las anteriores PDUC y ZODUC, sino que contiguas al área urbana.

Las ZUC serían consideradas en nuevas áreas de extensión urbana, mientras que las ZURC serían territorios ya urbanos que cambiarían su uso de industrial exclusivo a habitacional mixto, las cuales serían las principales responsables de aumentar 7.100 há. al área metropolitana del Gran Santiago.

Figura 12 - Cartografía del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, Modificación 100.



Fuente: Elaboración propia.

La modificación 100 también tenía planificadas modificaciones en Pudahuel, cambios de uso de suelo hacia la zona habitacional mixta, proyectos inmobiliarios de 60 há. Si bien esa fue la propuesta inicial, esta se cambió finalmente y quedó como zona para industria inofensiva y equipamiento y no como zona habitacional mixta. Esta situación se da principalmente en torno a las presiones por parte de la Municipalidad respecto a la vivienda social en Pudahuel, y su alcalde, Johnny Carrasco, quien señala en diferentes conferencias y en medios de prensa: “No queremos más vivienda social en Pudahuel” y “(Pudahuel) ya dio su cuota para viviendas sociales”. Además, en términos económicos, proyectos inmobiliarios amparados en las ZUC, traerían competencia para las PDUC aún sin aprobarse. Finalmente, la modificación 100 al PRMS se aprueba el año 2013.³²

La Continuación del proceso de las PDUC

En cuanto al procedimiento de aprobación de los PDUC y como se mencionó anteriormente, los dictámenes N°21.511 y N°21.513 del año 2010, entre otras consideraciones solicitaban una nueva revisión a los EISTI, generando solicitudes dentro de la SEREMI de Vivienda en torno a la interpretación de la norma y su aplicación en torno al reglamento de evaluación de transporte e infraestructura. Es esta definición la que desencadena un proceso de la modificación del Reglamento de Estudio Estratégico de Impacto sobre el Sistema de Transporte e Infraestructura entre 2010 y 2012³³. De acuerdo con notas de prensa de la época, la normativa resulta ser un gran recurso para destrabar aspectos técnicos respecto al proceso de aprobación de los PDUC (CChC, 2012). Ya con este procedimiento destrabado, es que se comienza la fase final de aprobación de los PDUC, la cual gira en torno a la Fase III del EISTI y las últimas indicaciones hechas por Contraloría General de la República.

La última aprobación del EISTI, se aprueba en 2013³⁴, para luego aprobarse los EISTU en diciembre de 2014, para ese mismo mes proceder a un tercer intento de aprobación a través de nuevos Informes Técnicos Definitivos³⁵ y su posterior aprobación en el GORE³⁶. Es a partir de este momento en que se inicia –nuevamente– el proceso de solicitudes de pronunciamientos desde la SEREMI de Vivienda y el GORE hacia Contraloría para que esta última institución tome razón respecto a la validez jurídica de la modificación. Este ir y venir de diferentes dictámenes y correcciones menores a los proyectos se da entre 2014 y 2017, años en los cuales a través de los dictámenes N°28.283, N°98.299 y N°10.795 para el

³² Se modifica el Plan Regulador Metropolitano de Santiago en su modificación N° 100, mediante resolución N° 153 del 26 de noviembre de 2013, del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

³³ Se modifica el reglamento de los EISTI a través de Resolución ext. N°2330 de la SEREMI de Vivienda, del 20 de noviembre de 2012, siendo promulgada mediante diario oficial el 07 de diciembre de 2012.

³⁴ Oficio ord. N°4848 del 22 de octubre de 2013 para Urbanya, y Oficio ord. N° 4849 del 22 de octubre de 2013 para Ciudad Lo Aguirre.

³⁵ Oficio ord. N°719 de la SEREMI de Vivienda del 19 de febrero de 2014 para el PDUC Urbanya, y el Oficio ord. N°718 de la SEREMI de vivienda del 19 de febrero de 2014, para el PDUC Ciudad Lo Aguirre.

³⁶ Mediante acuerdos N°226-15 y N°227-15 de la sesión N°19 del 7 de octubre de 2015, el Consejo Regional Metropolitano de Santiago aprueba por mayoría de votos las modificaciones al PRMS de Urbanya y Ciudad Lo Aguirre.

PDUC Urbana, y los dictámenes N°28.284, N°99.416 y N°38.971 para el PDUC Ciudad Lo Aguirre, es que se busca entre otros aspectos corregir la presentación de los planos, diferencias entre las vialidades planteadas entre la aprobación de los proyectos y los definidos por la norma, así como la no adjunción de certificados correspondientes de diferentes organismos, como aprobaciones de EISTI y de disposición de basura, errores en las escalas de los planos y georreferenciaciones, entre otros. Finalmente, en noviembre de 2015 se da el último dictamen N°37.971 para ambos PDUC en torno a las últimas modificaciones técnicas. De todas formas, son errores no forzados que fueron solucionándose para finalmente aprobarse estos proyectos mediante una modificación al PRMS en 2018³⁷, agregando 1492 ha. al área de extensión urbana en la comuna de Pudahuel, luego de una tramitación de 14 años desde el inicio del proceso PDUC, pero con una idea de desarrollo con una data de alrededor de 25 años, y hasta ahora, la tramitación más larga en torno a la aprobación de un megaproyecto inmobiliario.

4.1.2.4 La Ciudad Aeroportuaria en las discusiones del futuro de Pudahuel y el regreso del PRC.

A nivel local, a partir de gestiones de la SECPLAC en julio de 2008, en conjunto con la CODESUP, es que se genera el primer *Seminario Internacional de Comunas Aeroportuarias en Latinoamérica*, marcando la pauta de una discusión que en el futuro sería constante. Dicho seminario se realizó además en conjunto con la CEPAL (Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe, la Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chile, Universidad de Valencia (España), la Dirección General de Aeropuertos del Ministerio de Obras Públicas y actores privados inmobiliarios, entre otros (Municipalidad de Pudahuel, 2009). Es a partir de este hito, donde se acuerda:

“gestionar una necesaria e inevitable mirada transversal frente a lo que significa la “Actividad Aeroportuaria”, dejando de aislar los temas que se desarrollan en el aeropuerto y su entorno inmediato, lo que equivale en la práctica a dejar de hablar solo de Aeropuertos, llevando el debate a un nivel de enfoque más amplio e integrado con la comuna, el territorio comunal y la ciudad” (Municipalidad de Pudahuel, 2009; p. 46)

Dando comienzo a una discusión respecto al avanzar, desde tener un aeropuerto en la comuna, hacia ser una *Comuna Aeroportuaria*, buscando en términos comunales una reorganización y reconversión en cierto sentido de las oportunidades en el entorno local y de recomposición territorial desde lo local, así como en términos políticos crear una *Asociación Latinoamericana de Municipios Aeroportuarios (ALMA)*, como entidad de coordinación entre gobiernos locales con aeropuertos, coordinadora y reproductora de experiencias y sinergias con el sector privado (Municipalidad de Pudahuel, 2008). La iniciativa en ese momento dio sus frutos, generando una base posible para un segundo seminario en 2010 en Guarulhos, Brasil (Municipalidad de Pudahuel, 2009).

³⁷ Resolución N°4 del 12 de enero de 2018. Publicada y promulgada mediante Diario Oficial el 7 de marzo de 2018.

En el ámbito local, luego del fracaso en la modificación al PRC que se dio en el año 2002, siendo desestimado por la propia institucionalidad local el año 2006 a través del SEIA; es que la Municipalidad comienza la formulación de una nueva propuesta de PRC, a través de una licitación pública³⁸, dentro del marco de la planificación del “*Estudio prospectivo estratégico, comuna de Pudahuel 2045*”, buscando “(…) *desarrollar la comuna que queremos y consolidar a Pudahuel como Comuna Aeroportuaria al año 2045*” (Municipalidad de Pudahuel, 2013; p. 66). En específico, lo que se buscó en un momento fue traducir en normativa urbanística el estudio al año 2045. La licitación se la adjudica la consultora urbana INFRACON S.A. en marzo de 2014³⁹, quienes el mismo año comenzaron los estudios respectivos para la actualización de la normativa a través de diferentes procesos participativos.

Aun así, la nueva debacle del PRC de Pudahuel sigue siendo la misma que la propuesta antigua de 2002, el límite urbano. Desde la SECPLAC de este municipio se plantea que el PRC da el marco objetivo general de la comuna, aun cuando el área urbana es una pequeña fracción del total. Para el trabajo con el área rural la Municipalidad firmó un convenio con la CEPAL, elaborando mesas de trabajo para organizar y hacer partícipe a los territorios que quedan fuera del área urbana, extendiendo también una solicitud hacia la SEREMI de Vivienda para que haga de contraparte en este proceso. El principal problema es que la misma Municipalidad no tiene atribuciones para normar su propio territorio.

De acuerdo con el actual encargado del estudio del PRC por parte de la consultora involucrada, en cada una de las etapas se considera participación ciudadana e institucional, existiendo en cada etapa 18 mesas de trabajo entre territoriales e institucionales (diferentes direcciones y oficinas municipales) y más de 60 talleres en general.

Pero. ¿quiénes participan? Los actores privados se han restado del nuevo proceso, específicamente porque no los involucra de ninguna forma, especialmente a los actores inmobiliarios como Urbanya y Ciudad lo Aguirre, que están realizando sus cambios normativos en una escala regional. Al respecto, uno de los gerentes de estos proyectos señala que no existe relación con el PRC porque “*No, con el PRC no porque está dentro del área urbana actual, pero sí con un complemento del PRC... la modificación en que ellos, están viendo qué cambios van a proponerle al plan regulador metropolitano, en las áreas de la comuna que están fuera del plan comunal. Y ahí, obviamente estamos nosotros, entonces, hay que visualizar que lo que ellos propongan sea consistente con lo que nosotros estamos... con lo que se está incorporando al PRMS por el cambio de uso de suelo nuestro*” (Entrevista 2, gerente de alto rango inmobiliaria El Bosque, 2016). Es decir, no modifica de forma alguna sus proyectos esta nueva modificación. Al respecto también, un gerente de ENEA señala que:

“Mira, nos han invitado, y nosotros no hemos ido (al PRC), y yo específicamente que veo la parte técnica no he ido porque, de partida, lo de nosotros fue mala experiencia

³⁸ Licitación pública ID 2277-96-LP13.

³⁹ Decreto N° 1388 del 17 de marzo de 2014, adjudicada por \$305.000.000. Disponible en <http://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=2kFZs07bcHf0wOV/tFb5cQ==>

lo de Marcial Echeñique, uno, lo otro, ENEA tú ves, y tiene casi todo desarrollado, el plan regulador de Pudahuel no puede modificar el plan regulador metropolitano, por lo tanto, yo acá no voy a cambiar mi uso de suelo, yo voy a seguir siendo rural, ENEA no gana nada, y a ENEA tampoco le interesa participar sólo por ganar algo, pero en definitiva son procesos tan largos, y tan engorrosos, que en definitiva, cuando esté desarrollado todo ENEA probablemente tú recién veas que están ingresando una modificación o un nuevo plan regulador de Pudahuel” (Entrevista 11, gerente de alto rango ENEA, 2017).

De todas formas, es justificada dentro de parámetros normativos la decisión de los proyectos inmobiliarios, de quedarse fuera del proceso comunal, debido a que no les afecta. De acuerdo al consultor de este PRC, los PDUC que están en carpeta, ni siquiera se usan como antecedentes para el PRC, porque aún no existen formalmente zonificados; y lo que pasará es que, en el momento de aprobarse, la normativa regional señalará “esto es urbano” y se anexará, de acuerdo al art. 2.1.9 de la OGUC, que señala que:

“Las disposiciones del Plan Regulador Intercomunal se entenderán automáticamente incorporadas a los Planes Reguladores Comunales” (MINVU, 2008; p. 65)

Finalmente, el escenario siempre ha sido complejo, debido a que las limitaciones en cuanto a la acción por parte de la Municipalidad son grandes, en un territorio tensionado por intereses inmobiliarios que generan sus planes maestros en las zonas rurales.

4.2 ¿Qué fue de la gobernanza? La evolución en las formas de gobierno en Pudahuel.

La gobernanza está constituida por formas de gobierno y toma de decisiones. Estas se interrelacionan a través de un conjunto complejo de factores o condiciones que van transformando tanto las características de las decisiones políticas como de los contextos de gobierno, además de la forma en que se toman estas decisiones. En torno a la gobernanza urbana, los enfoques estructuralistas y los neoinstitucionalistas coinciden en que las principales causas de los cambios institucionales son las transformaciones del contexto estructural respecto a dos principales ámbitos, el proceso de globalización y la competitividad urbana entre ciudades y su rol dentro de los mercados mundiales (Sassen, 1991), y por otra, la reestructuración del Estado en cuanto a su diseño institucional, sobre todo en cuanto a los procesos de transferencias de competencias multiescalar (Brenner, 1999). El análisis a continuación corresponde a una aplicación metodológica de un enfoque neoinstitucionalista.

A partir del relato expuesto en el subcapítulo anterior, se presentan 2 grandes fases de gobernanza, las que se caracterizan por la predominancia de una escala específica en los espacios de toma de decisiones, y a su vez, cada fase posee dos sub-fases, asociadas a los cambios en las lógicas de gobierno, los modos de interacción y a quiénes son los tomadores de decisiones (Cuadro 10). De todas formas, el desarrollo de los megaproyectos inmobiliarios de Urbanya Ciudad Global y Praderas (Ciudad Lo Aguirre) es transversal a estas fases, distinguiéndose diferentes estrategias de desarrollo en los últimos 24 años:

a) Fase 1. 1994 – 2003. La coalición de gobierno local público-privada en Pudahuel. Desde el régimen urbano hacia avance en el pluralismo como lógicas de gobierno.

i) 1994 – 1997. Régimen urbano en Pudahuel y las disputas entre lo local y lo regional.

ii) 1997 – 2003. Avances hacia un pluralismo como forma de generación de consensos locales.

b) Fase 2. 2003 – 2018. La imposición del gobierno regional, la negociación privada y el lento reajuste institucional hacia los megaproyectos suburbanos en Pudahuel.

i) 2004 – 2010. Negociación privada y planificación por condiciones a escala regional. El abandono de lo local.

ii) 2010 – 2018. Ajustes institucionales hacia la aprobación de los PDUC y la búsqueda de alianzas internacionales del gobierno local.

Cuadro 10 - Síntesis de formas de gobernanza en Pudahuel por etapas históricas.

Aplicación metodológica a modelos de gobernanza urbana				
	Etapas de gobernanza			
	1994-1997	1998-2003	2003 - 2010	2010-2018
	Régimen urbano en Pudahuel y las disputas entre lo local y lo regional.	Avance hacia un pluralismo como forma de generación de consensos locales.	Negociación privada y planificación por condiciones a escala regional. El abandono de lo local.	Ajustes institucionales hacia la aprobación de los PDUC y la búsqueda de alianzas internacionales del gobierno local.
Interacciones de gobernabilidad	Negociaciones particularizadas de intereses de gobierno local y desarrolladores inmobiliarios.	Negociaciones e intermediaciones entre intereses en competencia, en Comisión Mixta como espacio formal de toma de decisiones.	Negociación burocrática regional entre desarrolladores inmobiliarios e institucionalidad pública de acuerdo a nueva norma PDUC.	Negociación clientelista entre instituciones públicas regionales y desarrolladores inmobiliarios para facilitar el proceso PDUC.
Lógicas de gobierno	Formal: Consensos negociados en Comisión Mixta entre Municipalidad y desarrolladores inmobiliarios / Informal: Entre privados con mayores recursos económicos	Formal: 1° Elaboración de propuestas técnicas por parte de expertos (agrupados en la UCE). 2° Construcción de consensos a través de la Comisión Mixta / Informal: Acuerdos entre institucionalidad pública local y regional respecto a la modificación PRMS que le daría sentido a la propuesta de PRC que está elaborando la Comisión Mixta.	Formal: Toma de decisión autoritaria/indiscutible respecto al proceso local (PRMS 2003). Informal Abandono de las instancias locales de deliberación debido a la falta de capacidad de toma de decisiones.	Informal: Consensos en condicionamientos para los proyectos inmobiliarios. / Formal: Búsqueda de estrategias de desarrollo local a través de <i>La ciudad aeroportuaria</i> . Salto escalar a alianzas internacionales.

(Quiénes son los) Tomadores de decisiones	1° Consultor privado en elaboración PRC y desarrolladores inmobiliarios con mayores aportes monetarios hacia la Comisión Mixta y, 2° la Municipalidad en segunda instancia , negociando a través de la Comisión Mixta	1. Unidad de coordinación estratégica / 2. Expertos urbanistas contratados desde el ámbito público y privado. / 3. Comisión Mixta	Proceso PDUC: Políticos y funcionarios públicos de cada servicio implicado en el proceso PDUC.	Proceso PDUC: Servicios públicos, principalmente SEREMI MINVU y SECTRA en última etapa PDUC. / Local: Municipalidad y CODESUP en elaboración de Ciudad Aeroportuaria
Intereses / Intenciones	Privados: Lograr desarrollos inmobiliarios a través de PRC. Público: Generar normas locales urbanísticas y <i>condicionar</i> los incipientes desarrollos inmobiliarios mediante el PRC.	Privados: Desarrollos inmobiliarios mediante modificación de normativa comunal / Gobierno local: Generar norma de condicionamiento similar a las ZODUC de Colina, más estricta y en función de la superación de la pobreza de Pudahuel	Privados: Negociación eficaz respecto a las condiciones del desarrollo de los proyectos inmobiliarios. Público regional: Establecer condiciones según cada institución.	Privados: Destruir la aprobación del proceso PDUC mediante negociaciones regionales. Público local: Estrategias de desarrollo comunal a través de alianzas internacionales de comunas aeroportuarias
Estrategias	1. Movilización de recursos económicos privados. 2. Contratación de consultor experto para elaboración de PRC	1. Reajuste de equipos de elaboración de PRC. 2. Invitación a miembros de la sociedad civil a los espacios de toma de decisiones formales. 3. Creación de normativa local que regule y apruebe zonas de desarrollo condicionado en Pudahuel.	Ajustes escalares y asesoramiento técnico privado para elaboración de los PDUC. (Consultorías consorciadas entre desarrolladores inmobiliarios).	1. Lobby de desarrolladores inmobiliarios para destruir el proceso PDUC. 2. Generación de redes y alianzas internacionales (ALMA) desde el gobierno local y CODESUP, hacia la <i>Ciudad aeroportuaria</i> .
Escala predominante del espacio de toma de decisiones	Escala local		Escala Regional	Escala Regional / Relaciones locales e internacionales
Construcción de discursos	Planificación compensada	Planificación por condiciones	Planificación por condiciones	Planificación por condiciones / Ciudad aeroportuaria

Fuente: Elaboración propia

Los principales hallazgos en este intervalo de tiempo respecto a la gobernanza en Pudahuel se pueden resumir en:

- i) ajustes escalares de 2 tipos: transferencias de responsabilidades institucionales entre la escala local y regional, y ajustes escalares de los desarrolladores privados, definidos como estrategias escalares,
- ii) fragmentación de los espacios de toma de decisiones debido a diferentes disputas entre la escala local y regional y,
- iii) una improvisación reactiva de parte de la institucionalidad durante los procesos de deliberación y aprobación de los PDUC durante los últimos 24 años.

De la misma forma, a través de estos cambios escalares en los espacios de toma de decisiones, es posible evidenciar ajustes de actores en sus estructuras internas, reconversión de la asociación pública-privada en diferentes momentos según los intereses de sus integrantes y una constante búsqueda de oportunidades económicas de 2 tipos: desarrollos inmobiliarios, asociados a intereses de desarrolladores privados, y de infraestructura internacional, asociado a los intereses del gobierno local a partir de 2009.

La primera fase corresponde al *“Régimen urbano en Pudahuel y las disputas entre lo local y lo regional”*, donde las respuestas a un escenario coyuntural en contra de los actores locales, genera una respuesta del tipo de asociación pública-privada. Dentro de la Comisión Mixta de Urbanismo, se generaban acuerdos particulares e incluso personalizados que comienzan siendo informales, pero que se van haciendo pragmáticos a través del logro de ciertos compromisos en torno a ciertos beneficios particulares (los megaproyectos inmobiliarios a través de un PRC). En consecuencia, el espacio de toma de decisiones se presenta principalmente en la escala local, desde la cual se busca un manejo de la situación en conflicto con la SEREMI de Vivienda a nivel regional. A su vez, se registran particulares negociaciones entre privados y públicos fuera de la coalición local, asociada a intereses específicos fuera de lo inmobiliario, como lo es la negociación por el trazado de la autopista concesionada Vespucio Norte entre el Ministerio de Obras Públicas y ENEA.

La segunda fase de gobernanza se produce entre 1997 y 2003 y es denominada *“Avance hacia un pluralismo como forma de generación de consensos locales”*. La aparición de la *planificación por condiciones* y el desastre con la consultora de Marcial Echeñique, genera un cambio en las lógicas de gobierno local, principalmente asociado a la reestructuración interna y la inclusión de nuevos actores al espacio de decisiones en la Comisión Mixta. Si bien se mantienen la composición de régimen urbano de la fase anterior, se podría afirmar que existe un avance hacia el pluralismo, principalmente asociado a la necesidad de bases sociales como apoyo a la Comisión Mixta para la generación de un piso político con el cual negociar a nivel regional. A su vez, entran expertos planificadores a generar lineamientos respecto al cómo se debería desarrollar la periferia poniente, inclinándose hacia el condicionamiento que ya se estaba llevando a cabo en la provincia de Chacabuco.

La tercera fase de gobernanza, denominada *“Negociación privada y planificación por condiciones a escala regional. El abandono de lo local”*, se da entre 2003 y 2010. El cambio de las reglas del juego que existían anteriormente es lo que marca este período, imposición desde el gobierno regional, que genera una contracción en el espacio de toma de decisiones a nivel local que venía configurándose con la Comisión Mixta desde 1995. Este

cambio en el espacio de toma de decisiones se traduce como un choque entre el bloque oficialista de gobierno de ese entonces, y los intereses privados que son arrastrados a dejar de lado la escala local de decisiones y plantearse a través de un espacio regional; donde toma consistencia una gobernanza gerencialista, asociada a formas burocráticas, formales e inclusive contractuales. El proceso de aprobación de los PDUC toma un carácter más procedimental, con diferentes instituciones públicas a nivel regional y nacional que no estaban preparadas para asumir el desafío, provocando que inclusive los actores privados tuvieran participación en la creación de reglamentos específicos, o generando reglamentaciones especiales para destrabar los proyectos en función de los requerimientos institucionales y legales.

El procedimiento PDUC, diversifica los actores presentes en el espacio regional de toma de decisiones, dándole cabida a diferentes servicios y con diferentes visiones de desarrollo en la periferia poniente, lo cual se traduce en un espacio de toma de decisiones burocrático y fragmentado.

Desde 2010 la etapa de *“Ajustes institucionales hacia la aprobación de los PDUC y la búsqueda de alianzas internacionales del gobierno local”*, se da principalmente en torno a la búsqueda de la coalición local, de nuevas estrategias de desarrollo a nivel internacional, búsqueda principalmente asociada al concepto de la Ciudad Aeroportuaria. Por su parte, el procedimiento PDUC seguía adelante, entre *inconvenientes* en la escala regional del espacio de toma de decisiones, totalmente diferente a las estrategias llevadas adelante por la coalición local.

A su vez, se genera un rechazo de los actores privados fuera del área urbana para participar en la elaboración de una nueva propuesta PDUC, principalmente porque no les afectaba. En términos de gestión urbana, termina por consagrarse una forma gerencialista débil, principalmente en torno a una institucionalidad estatal que no tenía claridad del alcance de su propia normativa –en cuanto a funcionamiento– y, que se encontraba en desacuerdo consigo misma, a través de diferentes actores públicos regionales con visiones diferentes.

¿Cuáles son las consecuencias de esta reestructuración escalar en torno a la participación de los diferentes actores? Principalmente, un cambio en las relaciones asociado a un escalamiento de los intereses de cada actor en la medida de sus capacidades. El arreglo de gobernanza entre 1995 y 2002 se encontraba asociado principalmente a la existencia de la Comisión Mixta, lugar donde sucedían los principales conflictos y los acuerdos. Con la disolución de este espacio, cada actor vuelve a preocuparse por sus intereses sin generar acuerdos previos para su concreción, y el proceso en común que llevaban adelante se divide en función de los intereses de cada actor, resultando en una propuesta de PRC que pierde importancia. Las relaciones entre la Municipalidad y los actores inmobiliarios se vuelven mínimas en lo que respecta a los PDUC, pero se refuerza con otros actores privados en torno a la creación de la CODESUP y un espectro más amplio de discusiones y de actores privados.

De todas formas, se da una diferencia cualitativa respecto al funcionamiento entre la Comisión Mixta y la CODESUP, la que es que esta última no genera discusión de procesos directamente asociados a normativas comunales ni participa directamente en la definición de sus políticas, es más, si bien se podría definir como asociación pública-privada, en

estricto rigor, es una corporación privada que cuenta con participación del alcalde, como persona natural.

En términos regionales, a la red de actores se suman los 14 servicios públicos que poseen poder de resolución en torno al proceso PDUC, los cuales son variados y tienen diferentes visiones sobre el cómo debería desarrollarse el proceso. La aprobación de los PDUC se vuelve procedimental y la discusión se vuelve cada vez más técnica y con más actores, no solo con los propietarios, homologándose a las condiciones que se le exigieron a Chicureo en su momento, pero cambiando el método.

Finalmente, procedimiento o no, la constante movilidad de escalas de los espacios de toma de decisiones les otorga a los actores privados un mayor rango de influencia respecto a los procedimientos de gestión urbana, ya sea debido a la posibilidad de transferir recursos económicos, como también de ideas y conocimiento. Esta situación genera, en algunos momentos de forma directa y en otros, de forma indirecta, un proceso constante de privatización de la planificación y gestión urbana, dejándole a los privados –de forma condicionada–, la responsabilidad de definir dónde, cuándo, cómo y con qué estándares se realizarán las futuras urbanizaciones en el poniente de Santiago, de aquí a 30 años.

Estos arreglos estructurales dan forma a la entrada de nuevas formas de gestión institucional, la aparición de los arreglos de gobernanza en territorios en disputa, orientados hacia ajustes locales neoliberales a través de asociaciones públicas-privadas en torno a garantizar y dar seguridad a la inversión privada, así como a dinamizar dichas inversiones en ciertos territorios dentro de los patrones de acumulación capitalista. Dentro de esta nueva *forma de hacer las cosas*, es que se configura el análisis neoinstitucionalista para Pudahuel, respecto a las fases que han tenido dentro de las discusiones de las políticas urbanas en los últimos 25 años.

4.2.1 La coalición de gobierno local público-privada en Pudahuel entre 1994 y 2003. Desde el régimen urbano hacia el avance en el pluralismo como lógicas de gobierno.

Pudahuel entrando a la década de 1990 es la directa expresión en términos territoriales de la política urbana aplicada durante dictadura, quedando un territorio fragmentado en Pudahuel norte, la parte urbana histórica, y Pudahuel sur. Los aumentos demográficos en las décadas anteriores, los déficits de vivienda y la falta de servicios en la zona sur de la comuna forman un preámbulo a lo que se vendría en la década de 1990.

Con el retorno a la democracia, la Concertación, coalición que acababa de ganar las elecciones presidenciales con su candidato, el demócrata cristiano Patricio Aylwin por el período 1990-1994, comienza con la administración del país en torno a la regulación de la herencia estructural económica impuesta en las décadas anteriores. Dentro del mismo período, es que en 1992 se realizan las primeras elecciones municipales desde la dictadura, hito especial para Pudahuel, que elige por primera vez a su alcalde desde la división de la comuna de Barrancas en 1975. Es elegido el socialista Johnny Carrasco sin obtener mayoría y siendo elegido por los concejales comunales, siendo el alcalde de la comuna de Pudahuel desde esa fecha hasta el 2018, obteniendo varias victorias consecutivas en las elecciones realizadas.

Si bien se vivió la primera fase de cambios estructurales de forma similar en todo el país, es en la segunda fase desde 1990 que comienzan a verse diferencias respecto a las relaciones institucionales entre los actores presentes en Pudahuel. Los cambios normativos en las políticas urbanas en una escala regional en Santiago, les arrebató a los intereses privados existentes la posibilidad de un desarrollo inmobiliario, desarrollo que sí era posible en torno a la política urbana de 1979, mientras que la nueva autoridad municipal toma los altos niveles de pobreza como su principal desafío a superar, adoptando medidas de construcción de mecanismos para las decisiones colectivas e invitando a los intereses privados que quedaron excluidos de sus posibilidades de inversión a formar una mesa de trabajo: la Comisión Mixta de Urbanismo.

Actores del momento y configuración de la coalición de gobernanza

Se torna bastante confuso entender cuál es el tejido de actores públicos que rigen las políticas urbanas en Santiago, considerando que Chile es un país centralizado, donde todas las decisiones políticas para todo el país se tomen desde Santiago, y no es un mayor secreto que la urbe se encuentra en un punto de jerarquía mayor frente a otras ciudades principales del país, ya sean metrópolis o ciudades intermedias. En términos estrictos, la ciudad de Santiago o el Área Metropolitana de Santiago (AMS) no es una entidad político-administrativa en sí, sino que es posible considerarla como una aglomeración de gobiernos locales soberanos llamados Municipalidades, y donde la normativa de planificación desde 1994 no posee dicha escala, sino que se ven inmersas dentro de normativas que abarcan a la Región Metropolitana.

Los principales ministerios que son responsables de la urbanización del país son el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Transportes y el Ministerio de Vivienda. Los niveles regionales de gobierno en este contexto son los encargados de normar la región; es así como la responsabilidad de normar en términos de planificación la región cae en la SEREMI de Vivienda y Urbanismo Metropolitana, que es el ente encargado de la creación en 1994 del PRMS, que vuelve a darle un límite al crecimiento de Santiago, luego de las reformas urbanas realizadas en la dictadura.

La Municipalidad de Pudahuel, en este contexto, es uno de los tantos actores municipales soberanos dentro de Santiago que es responsable por el desarrollo urbano de su propio territorio, pero que carece de autoridad para ello (a excepción del PRC como instrumento normativo) y de capacidad para hacer frente a los desafíos urbanos, ya sea esta capacidad económica o política. Cabe destacar que la Municipalidad de Pudahuel es una de las pocas municipalidades a nivel nacional que da énfasis a las problemáticas de planificación urbana, siendo este uno de los factores claves en torno a la creación de mesas de trabajo y consiguiente asociación pública-privada para tratar dichos temas, tal cual como lo señala su alcalde:

Entonces, me dije “un alcalde que no se vincule con el mundo privado y rechazarlos a priori sin conversar, me parece que es un alcalde estúpido”, o sea, si no se logra nada, por lo menos hice intento de que podamos conversar, donde cómo podía yo lograr tener más recursos con una planificación espacial incluso diría yo, de los espacios, y para invertir el presupuesto nuestro y superar la pobreza histórica de los 120 años que ya llevamos de comuna. No fue fácil, fue tímido (...). Ahí es donde se

constituye la comisión mixta, y cosa curiosa, la inversión fue de los privados, no del municipio... (Entrevista 4, alcalde de Pudahuel, 2017).

Por su parte, los actores privados al comienzo de la década de los 90' se encuentran con una posibilidad de desarrollo inmobiliario que era avalada por las políticas urbanas de liberalización del mercado de suelo en la Región Metropolitana, situación que es aprovechada en la década de los 80 por Ciudad de Los Valles (Herman, 2019).

Con la aprobación del PRMS en 1994 se les quita la posibilidad de desarrollos inmobiliarios suburbanos, principalmente a dos actores con terrenos presentes en el área rural de Pudahuel. En primer lugar, al llamado proyecto Praderas, cuyos terrenos son propiedad en una primera instancia del grupo económico Cruzat-Larrain⁴⁰, dueños de la Minera Pudahuel S.A. que se encontraba aún en sus últimas faenas en torno a la actividad minera; y, en segundo lugar, a la Sociedad Agrícola Las Lilas LTDA., asociada al megaproyecto inmobiliario Urbanya. Ya a mediados de los 90 entra un tercer actor inmobiliario de importancia, ENEA, cuyo proyecto de núcleo empresarial asociado a actividades aeroportuarias era controlado principalmente por el grupo ENERSIS, grupo económico dedicado a la actividad energética –eléctrica, específicamente– y que en 1999 pasa a ser de controladores españoles mediante el grupo ENDESA. Cabe destacar que antes de 1994 no poseía ni permiso ni anteproyecto para realizar su desarrollo.

La configuración específica de la coyuntura en ese momento en Pudahuel da cabida a la invitación por parte de la Municipalidad para formar una mesa de trabajo en torno al desarrollo inmobiliario en Pudahuel. De acuerdo con un experto asesor para los privados en el proceso de la Comisión Mixta, la composición de los actores privados se da principalmente como:

(...) una mezcla de todos los que eran propietarios, los que tenían emprendimientos industriales, los que tenían actividades mineras, y los que tenían proyectos inmobiliarios ya definidos propiamente tal. En esa época los únicos 2 proyectos inmobiliarios predefinidos simplemente como tales eran Urbanya y ENEA, como proyecto inmobiliario. El resto eran más bien propietarios, industrias mineras, actividades de bodegaje industrial, Hidronor que es un caso particular, eso es. Entonces ellos armaron una mesa, entre comillas... entre comillas nada, de todo el sector privado relevante de la comuna para discutir propuestas relevantes del plan regulador.

La Comisión Mixta de Urbanismo como forma de asociación pública-privada resulta ser pionera en el país como coalición de gobierno local, tanto en su forma de creación, a través de un artículo de la LGUC que no buscaba la creación de un mecanismo público-privado, como en el funcionamiento de la asociación, de intereses consensuados, financiamiento privado y fiscalización por parte de la Municipalidad; pero cumplía con lo principal, que era el objetivo de generar el instrumento de planificación comunal. Dentro de los intereses consensuados, lo principal es que el nuevo instrumento valide los desarrollos inmobiliarios que fueron negados por la normativa regional de mayor jerarquía mencionada anteriormente. Tomó aproximadamente un año de trabajo entre fines de 1994 y 1995 consensuar cuales serían las formas de trabajo de la Comisión Mixta, así como su

⁴⁰ Precursores y desarrolladores principales del megaproyecto Curauma en Valparaíso.

financiamiento, que existiría gracias a aportes de privados a través de la figura de fondos de terceros, y su objetivo, que sería el de generar una propuesta de PRC que contenga los proyectos inmobiliarios pensados por los privados y que, a su vez, genere la normativa reguladora comunal propia para Pudahuel, debido a la obsolescencia del Plan Regulador Comunal de Barrancas, que data de 1973.

“Cuando nosotros nos integramos (sic) a la comisión de urbanismo, de la comisión mixta de la municipalidad, yo te diría que el objetivo de esta comisión era modificar el plan regulador comunal para que todos estos proyectos que tuvieran algún derecho adquirido, se viera la planificación a nivel comunal global, y no que cada proyecto viera por sí solo su vialidad, su sistema de área verde, su sistema de equipamiento (...)” (Entrevista 11, Gerente de alto rango ENEA, 2017).

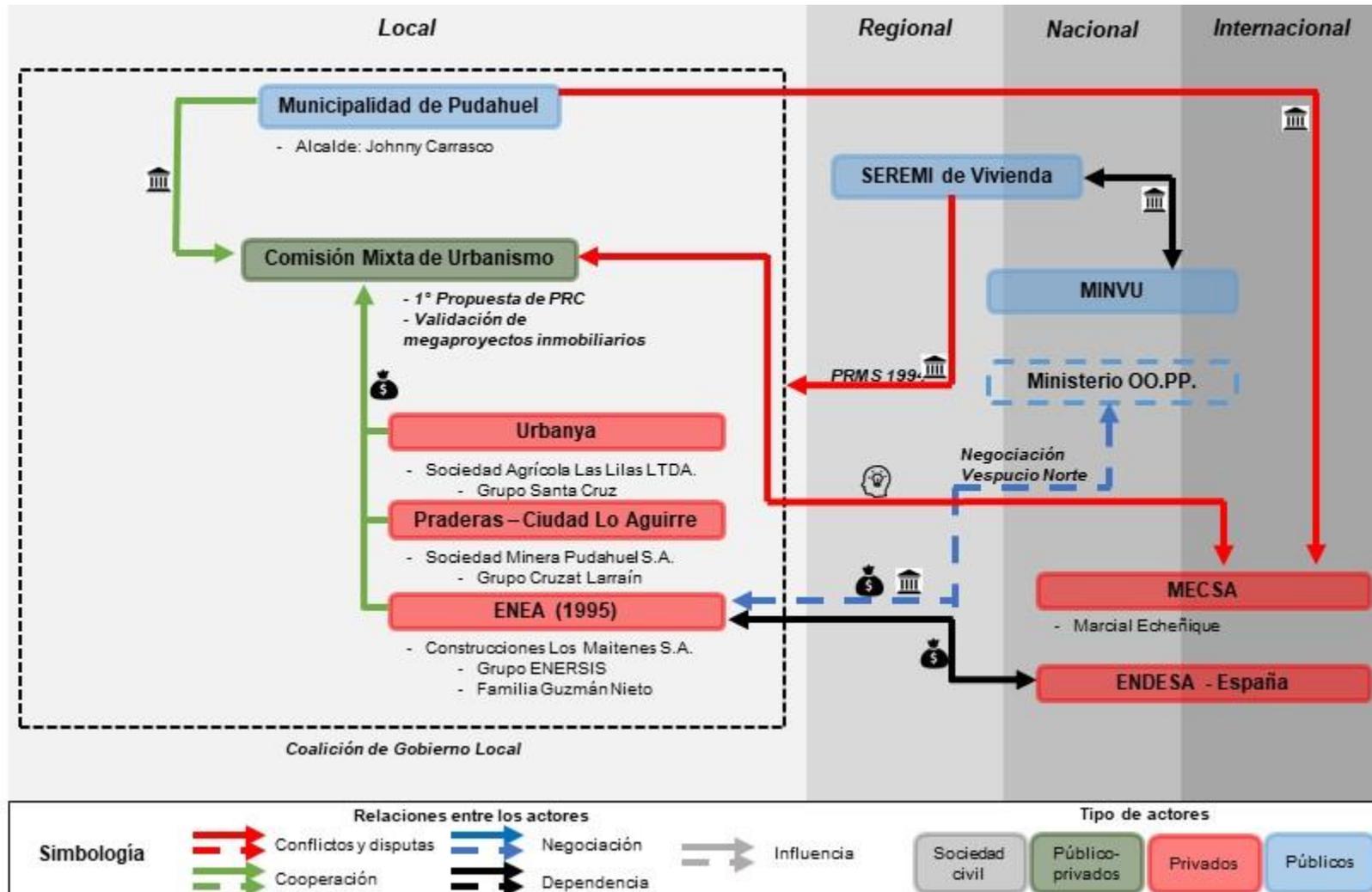
Si bien el objetivo de dicho artículo de la LGUC no era generar una asociación público-privada como sucedió en Pudahuel, se usa como herramienta para darle consistencia a la interacción que se estaba formando entre actores públicos y privados. De acuerdo con el ex director de la Comisión Mixta, dicho artículo no se había utilizado antes para solucionar estrategias comunales, por lo que el simple hecho de emplearla corresponde a una innovación en cuando a planificación urbana (Astorga, 2010).

Seguidamente, la sociedad civil también comienza a organizarse en torno a lo que era considerado una imposición de ciertos usos de suelo no deseados por parte de la SEREMI de Vivienda Metropolitana. Esta situación sería canalizada por la Comisión Mixta, principalmente por interés de la Municipalidad, realizando invitaciones a los miembros de la sociedad civil a fin de generar una mayor presión desde lo local hacia los cambios que buscaba la misma Comisión. En términos específicos, desde la Comisión Mixta se llevaron a cabo jornadas de *alfabetización urbana* para poder lograr una mejor participación de estos actores en las discusiones que se estaban llevando a cabo dentro de la asociación público-privada, así como la misma integración de la Unión de Juntas de Vecinos y el Consejo Económico y Social, al espacio de toma de decisiones de la Comisión Mixta durante 1996 (Municipalidad de Pudahuel, 1998). Más adelante, inclusive aparecerían como parte de los actores que fueron parte de la propuesta de PRC del año 2002.

La primera decisión de la Comisión Mixta en términos prácticos fue la contratación de una consultora urbana especializada. La entrada de Marcial Echeñique y su consultora MECSA S.A. como elaboradores de la propuesta de Plan Regulador Comunal en 1997, además de explicarse en torno a la contratación de una consultora internacional, con sede en España, es un reflejo claro de que los actores privados tenían un mayor control del proceso en la Comisión Mixta debido a que, tal como lo señala uno de los gerentes de un proyecto inmobiliario, eran los que pagaban el proceso:

“El mandante de Marcial Echeñique, si bien era la comisión mixta, eran los privados los que le pagaban, por lo tanto, cuando Marcial Echeñique pasaba sus propuestas, la revisaba la minera Pudahuel, que era mayoritaria, después venía ENEA que era como segundo mayoritario. Pero cuando tú veías el tema, era “oye, pero ¿Por qué

Figura 13 - Constelación de actores de la gobernanza urbana en Pudahuel, período 1994 – 1997.



Fuente: Elaboración propia.

me estás dejando una calle por aquí al medio, que me perjudica en mi desarrollo? Tírala para acá” y te alegaba el vecino, era muy difícil poner de acuerdo a todo el mundo con esa cuestión (...). Ahora, como sucede en este tema donde hay varios actores involucrados, evidentemente a quien le tocara el gravamen, entre comillas, de áreas verdes, alegaba, “¿Por qué me lo dejaste en mi terreno, y no se lo dejaste al terreno del lado?”, entonces fue súper complicado, segundo, no había tampoco una metodología del plan o la propuesta que hizo Marcial Echeñique, porque él mezcla todo lo que es el sistema vial con el sistema, o sea, a partir de una malla vial, te va generando los diferentes usos, los destinos del suelo alrededor de esas mallas, entonces, tampoco fue algo que nos convenciera a todos los integrantes de esta comisión, y la verdad es que eso quedó en nada” (Entrevista 11, Gerente de alto rango ENEA, 2017).

Esta situación descrita, daba cuenta de dos interacciones principales: primero, que el recurso económico era preponderante en la toma de decisiones dentro de las propuestas de Plan Regulador de la consultora de Echeñique, y segundo, que la capacidad de lograr los intereses dentro de la propuesta se encontraba diferenciada en torno a la cantidad de dinero que se contribuía, quedando los actores privados con menores aportes, limitados a aceptar las propuestas que no siempre iban a ser en su beneficio. Además, dentro de la lógica de las propuestas de Echeñique, se daba una clara idea sobre el cómo se debía desarrollar la ciudad desde su visión, extensión urbana estructurada a través de vías o ejes de transporte, visión preponderante y avalada por los índices de escasez de suelo de la época y los déficits habitacionales hasta 1994 (figura 13).

De todas formas, el trabajo realizado por Echeñique no duraría más de 1 año, debido a que sería descartado por la Municipalidad al ser considerado por las autoridades de esta como un “*traje a la medida*” para los empresarios, para sus proyectos inmobiliarios y también, de acuerdo al director de la Comisión Mixta de ese entonces, para el desarrollo del Parque Científico de la Universidad de Chile Laguna Carén, dejando de lado la planificación de la zona urbana histórica y consolidada ya existente en Pudahuel. Esto se dio en un contexto donde llega la propuesta en forma de planos a la Municipalidad a través de dos contrapartes: una técnica, dependiente del Director de Obras Municipales de ese entonces y una contraparte política-administrativa. Se les consulta a los mismos funcionarios que tienen potestad o relación con temas de planificación y ambientales y estos señalan que no compartían la idea, y en conjunto con el alcalde, se despide a Echeñique como consultor, pagándole una suma de USD 120.000 por concepto de honorarios.

En términos de relaciones, luego del término de contrato con MECSA, se plante una nueva forma de interacción con los privados asociados a la Comisión Mixta, generando un nuevo convenio entre esta última y la Municipalidad, además de aprovechar el quiebre para fomentar y estrechar los lazos con miembros de la comunidad o sociedad civil, a través de las escuelas de urbanismo mencionadas anteriormente. Mientras tanto, el proceso de elaboración del PRC vuelve a cero y la Municipalidad toma como decisión la reestructuración de los equipos y la metodología de elaboración de la propuesta normativa, tanto en la Comisión Mixta como de forma interna. Se arma la *Unidad de Coordinación Técnica* como equipo interno de la Municipalidad, dejando a diferentes directores de departamentos municipales y al alcalde dentro de esta coordinación, así como la contratación municipal de arquitectos. También se cambia al director de la Comisión Mixta,

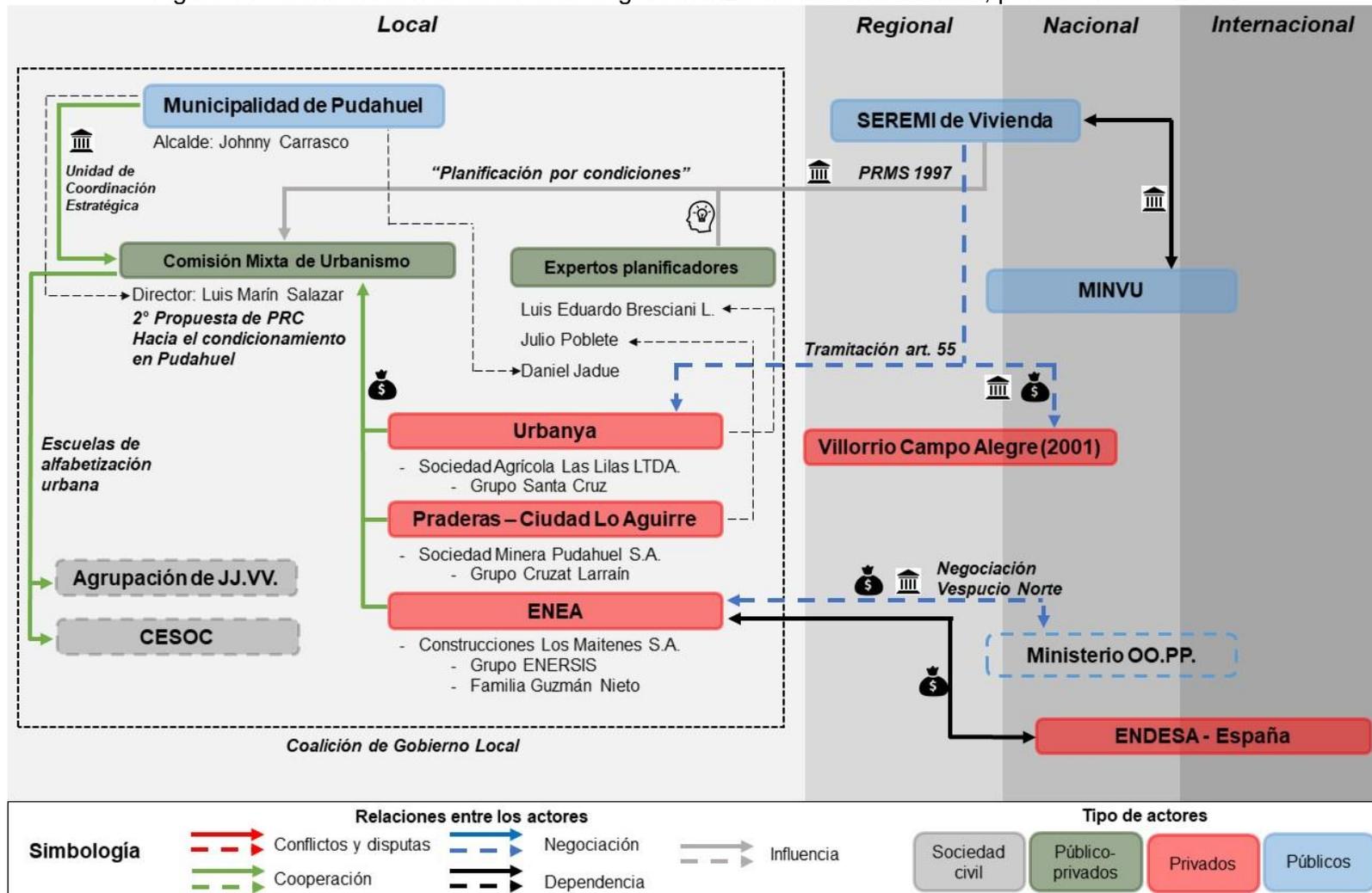
asumiendo el cargo Luis Marín Salazar, luego de su renuncia a la Municipalidad, dándole un enfoque de trabajo a través de expertos contratados como contraparte por parte de los privados. A su vez, el mismo Luis Marín pasa a ser el coordinador de la elaboración de la nueva propuesta de PRC, debiendo todas las instancias mencionadas anteriormente trabajar de forma conjunta y coordinada al mando del mismo coordinador. La situación se da vuelta en términos de capacidad de resolución, y la Municipalidad pasa a ser el mayor responsable de armar propuestas de la normativa, dejando a los actores privados como contrapartes, contratando a expertos asesores, como Julio Poblete y Luis Eduardo Bresciani.

En 1997, la SEREMI de Vivienda, a través de una discusión que es criticada por varios autores, vuelve a hacer un cambio en el PRMS, anexando parte de la provincia de Chacabuco a la zona urbana de Santiago, mostrándole un camino a seguir a Pudahuel en cuanto a que buscaba lo mismo: el desarrollo de alguna forma de terrenos ubicados en el área excluida del desarrollo urbano. En términos específicos, el mayor aporte de la creación de los ZODUC es que aparece el concepto del *condicionamiento*, concepto que vendría a moldear todas las discusiones respecto al cómo desarrollar estos megaproyectos inmobiliarios en carpeta en Pudahuel.

A partir de la modificación al PRMS en 1997 y la formalización del enfoque de la planificación por condiciones, es que los asesores de la Comisión Mixta como Julio Poblete, Luis Bresciani y Daniel Jadue le dan importancia al desarrollo condicionado como una vía posible para la propuesta de PRC, inclusive siendo señalados como responsables por parte de los actores privados de haber implantado la idea del desarrollo compensado. Para ese entonces, ya existía una experiencia de megaproyecto inmobiliario de carácter suburbano en la comuna de Valparaíso, el proyecto Curauma que, de acuerdo con las actas del concejo municipal, se generaron diversas visitas al mismo, coordinadas por la inmobiliaria Cruz Blanca a través de la Sociedad Minera Pudahuel, donde los invitados son el Concejo Comunal, la Unión Comunal de Juntas de Vecinos y el CESCO. Estas visitas tenían como objetivo el mostrar la experiencia Curauma en términos de infraestructura pública, tipos de viviendas, así como generar jornadas de trabajo de la misma Comisión Mixta (Municipalidad de Pudahuel, 1998).

Los actores de la Comisión Mixta luego de 1998 hasta 2003 no varían mucho. Son los mismos, que en función de sus objetivos se van reestructurando, como Praderas que comienza a definir su desarrollo inmobiliario, pasándose a llamar Inmobiliaria Sociedad Minera Pudahuel S.A.; ENEA que comienza a desarrollar sus terrenos en función al uso de suelo que tiene grabado, el industrial, a través del nombre Construcciones y Proyectos Los Maitenes S.A.; mientras que Urbanya sigue siendo denominada Sociedad Agrícola Las Lilas LTDA. Con un propósito similar, entran otros actores a la Comisión Mixta, como la Inmobiliaria e Inversiones Lomas de Hidronor S.A., e Inmobiliaria Pargua S.A., que tenían intención inmobiliaria también en esta zona excluida, además de las empresas cementeras Cementos Polpaico y Empresas Melón (Figura 14).

Figura 14 - Constelación de actores de la gobernanza urbana en Pudahuel, período 1998 – 2003.



Fuente: Elaboración propia.

Institucionalidad de los espacios de toma de decisiones y políticas urbanas resultantes de los arreglos de gobernanza. Configuración de la estructura de la toma de decisiones

El mismo hecho de la aprobación del PRMS en 1994 genera una clara fragmentación en torno a los intereses del Estado en la denominada zona excluida del desarrollo urbano en Pudahuel. Y es que tanto el nivel nacional como el regional tienen una visión de la forma de desarrollo de la ciudad que dista bastante de la visión del nivel local de administración. Es más, mientras se deja esta zona excluida como uso posible para usos no deseados, la Municipalidad ve estos terrenos como una clara oportunidad para generar desarrollos e inversiones que vayan en torno a darle mayores ingresos a la comuna y salir de la estigmatización de una comuna pobre. Es la fragmentación en el espacio de toma de decisiones entre la escala regional y local la que genera la situación específica para la creación de asociación pública-privada como lo fue la Comisión Mixta, así como la generación de espacios poco eficientes respecto a los caminos a seguir para lograr los objetivos, teniendo poca claridad en el proceso normativo. El mismo alcalde de Pudahuel lo señala claramente diciendo:

“¿Cuál es lo que gatilla esto? Primero, de que el plan regulador metropolitano de Santiago dice que Pudahuel tiene una zona excluida y restringida del desarrollo urbano, y en el fondo, no hay documento que avale, y en el fondo esto es una interpretación mía, ustedes encárguense hasta Américo Vespucio, y déjenos a nosotros toda la otra parte, y qué involucraba la otra parte, involucraba un área de macro zona de infraestructura sanitaria, léase cárceles, vertederos, cementerios... o sea, en el fondo, el patio trasero nuestro, que yo siempre en el fondo lo contemplé como una gran plusvalía, o la oportunidad de una plusvalía muerta pero que había que cuidarla, se iba a convertir en la cloaca de la región metropolitana, y ahí di una pelea. ¿Cuál era la pelea? Invitar también a algunos privados y decirles ¿qué opinan de esto?, y además estábamos mediatizados por todo lo que significa venir de una dictadura, como lo de que las desconfianzas son profundas por, sobre todo, yo era el primer alcalde electo democráticamente post dictadura...” (Entrevista 4, alcalde de Pudahuel, 2017).

Sumado a este contexto de fragmentación en el espacio de toma de decisiones entre lo regional y lo local, se puede asumir que existe además una transferencia de responsabilidades de planificación hacia los gobiernos locales, que la Municipalidad capitaliza en torno al uso del artículo de la LGUC para poder lograr tener un PRC, resultando ser una transferencia sin capacidad efectiva para lograr el objetivo, lo cual desencadena un acuerdo local en torno a ciertas decisiones urbanas, donde la Comisión Mixta pasa a ser el mecanismo para lograr los objetivos. La falta de capacidad efectiva se ve reflejada en la necesidad de obtener aportes privados para llevar el proceso adelante, logrando estos una alta capacidad de influencia en los procesos de decisiones urbanas en función de sus propios megaproyectos.

En síntesis, dentro del proceso de la Comisión Mixta como arreglo específico de gobernanza hay dos momentos respecto al espacio de toma de decisiones a nivel local que resultan relevantes entre 1994 y 2003: 1° la contratación y el proceso de elaboración de la propuesta de PRC para Pudahuel por parte de Marcial Echeñique, y 2° la reestructuración de la Comisión Mixta, luego del despido del mismo consultor y la creación de un equipo

interno especializado en la Municipalidad. Estas decisiones se pueden explicar dentro del arreglo de gobernanza en función de la imposición de intereses asociados a la disposición de recursos económicos monetarios en el primer momento, y de un recurso político-administrativo, en el segundo. La existencia de los recursos económicos se da, tal cual como se explicaba anteriormente, en función de que el financiamiento de la Comisión Mixta venía de aportes privados, y los recursos políticos se muestran en torno a la decisión Municipal de dar por terminado el proceso de Echeñique por un tema normativo, pues es de exclusiva atribución de la Municipalidad y su concejo municipal la aprobación de cualquier propuesta de PRC.

Por otro lado, ¿cómo se busca, mediante la modificación de una norma comunal, de menor jerarquía, la modificación de la norma de planificación regional? La respuesta por parte de los expertos dentro de la elaboración de las propuestas es que en algún momento entre 1995 y 2003 existió una promesa de parte de la SEREMI de Vivienda de la Región Metropolitana sobre la futura modificación del PRC por parte de la Comisión Mixta, para hacerle correcciones a la zona de Pudahuel excluida y darle los desarrollos inmobiliarios que buscaba la coalición local. Además, esta *promesa* se ve reflejada en la misma propuesta de PRC del año 2002, la cual basa la propuesta de generar desarrollos urbanos en la zona excluida en base a la modificación al PRMS que vendría en un futuro, y que finalmente generaría la figura de los PDUC como tipo de desarrollo condicionado. La existencia de esta promesa entre distintos niveles de la institucionalidad pública muestra arreglos informales de gobernanza, que trascienden a los niveles previamente establecidos por las diferentes escalas de acción de los Planes Reguladores Metropolitano y Comunal, y se transforman en la base de acción de propuestas desde el arreglo de gobernanza local, que inclusive no tenían sustento legal. La promesa finalmente sí fue cumplida, pero no en los términos que más le convenían a los intereses del régimen urbano local de Pudahuel. La modificación del PRMS en 2003 genera una norma con una serie de procedimientos a seguir para que, luego de aprobados los procedimientos, se genere la modificación de uso de suelo.

“Porque estaba esta cosa que era sobre la comuna completa, era sobre el 100% del territorio, entonces, a mí me pareció que era una cuestión como un poquitín fuera de la norma, porque la norma era clara en decir que la cosa es al interior del límite urbano, y era una propuesta, entonces es fuerte decir que era para todo el territorio, entonces los servicios tendrán que decir algo. Entonces yo le propuse, y todos esos documentos están firmados por mí, porque yo era la asesora urbanista en ese momento ya, y entonces en el fondo fue meterlos al sistema para que los servicios se pronunciaran y tener, bueno, ya, después de todos estos años tengamos un pronunciamiento, una evaluación, de si se puede aprobar o no se puede aprobar, ¿es factible esta estrategia de meter a la comuna completa, un área de estudio en un PRC? Y bueno, los servicios dijeron que no.” (Entrevista 6, Asesora Urbana de Pudahuel, 2016).

Tal cual como lo señala la asesora urbana de la Municipalidad en ese momento, la respuesta final por parte del nivel regional de toma de decisiones, la modificación del PRMS en 2003 genera una fragmentación de la asociación pública-privada a nivel local, y le quita el sustento a la propuesta de PRC por parte de la Comisión Mixta. Mientras los actores privados pierden el sustento del PRC, debido a que no sería más la forma en la cual sus

megaproyectos urbanos verían la luz del día, la Municipalidad queda con una propuesta normativa que carece de sustento legal.

Respecto a las formas de gobernanza presentada a escala local, es posible identificarla como una forma de régimen urbano, entendiendo esta coalición de gobierno local como una colaboración sistemática entre actores públicos y privados, a través de un mecanismo específico –la Comisión Mixta– para la colaboración y espacio de toma de decisiones conjuntas.

Además, cumplen con gran parte de las condiciones dadas por Stone (1989) respecto a cómo identificarlas, encontrando

- i) Una agenda clara (el desarrollo compensado/condicionado de los megaproyectos inmobiliarios) mediante la cual la coalición de gobierno se coordina.
- ii) Una coalición de gobierno estable, llevando a cabo la agenda por casi 10 años.
- iii) Carácter multisectorial. Desarrolladores inmobiliarios, gobierno local y en pocos momentos, miembros de la sociedad civil agrupados en la asociación de Juntas de Vecinos
- iv) La capacidad de reunir recursos dispersos y proveer cursos de acción según la agenda que llevan adelante, en este caso, el PRC.

Se configura un régimen urbano como tal entre 1994 y 1997, para luego, mediante las escuelas de urbanismo llevadas adelante por la Comisión Mixta, tomar tendencias hacia formas pluralistas de gobernanza. Sin embargo, la fragmentación de los espacios de toma de decisiones a partir de 2003 generaría el quiebre de este régimen urbano.

4.2.2 La imposición del gobierno regional, la negociación privada y el lento reajuste institucional hacia los megaproyectos suburbanos en Pudahuel. 2004-2018

En términos estructurales, a comienzos de la década del 2000 se termina de asentar un nuevo escenario económico a nivel mundial. Luego de la crisis económica de 1998, los diferentes reportes económicos tanto a nivel mundial como a nivel nacional vaticinaban que los ciclos económicos entre bonanzas y crisis serían cada vez más cortos. La misma crisis económica en 1998 genera una reacción dentro de la economía nacional, revelándose más riesgos que certezas en torno a diferentes áreas de inversión; la inmobiliaria sería una de ellas, lo cual se traduciría en que los megaproyectos de urbanización suburbana como Curauma en Valparaíso, Chicureo en Colina (ya desarrollándose) y los que aún se encontraban en carpetas, como Praderas, Urbanya y ENEA, serían los últimos de su magnitud. En otro ámbito, también se puede encontrar el asentamiento de los cambios estructurales en torno a políticas urbanas que se iniciaron en los 90 y la presencia de capitales españoles que aparece en todo ámbito de la vida cotidiana, especialmente en torno a servicios básicos como electricidad y agua potable, debido a las políticas de privatización de los gobiernos Concertacionistas de Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Ricardo Lagos. También se da cuenta de la aparición de inversión asociada a infraestructura de carácter internacional, como ENEA en Pudahuel, imitando los desarrollos de aglomeraciones aeroportuarias tales como Charles de Gaulle en París, Schiphol en Ámsterdam o Parque de los Reyes en Madrid (Küpfer, 2016).

Actores del momento y configuración de la coalición de gobernanza

Con la aparición de la *planificación por condiciones* en torno a las discusiones de planificación urbana en Santiago, existe un giro en las formas de plantear soluciones a diferentes problemas urbanos. En Pudahuel, los expertos urbanistas que asesoraban la Comisión Mixta también llegaban a acuerdo respecto al cómo generar los desarrollos inmobiliarios en la zona excluida de la urbanización, dando lugar en los debates del momento a la idea de condicionar los futuros desarrollos inmobiliarios. A dicha altura, ya era un hecho que la *planificación por condiciones* había llegado para quedarse, y los acuerdos informales entre la SEREMI de Vivienda Metropolitana y la Municipalidad de Pudahuel para darle marcha a la urbanización suburbana poniente van en el mismo sentido; sin embargo, este acuerdo no llegaría a concretarse debido a una diferencia en las formas de hacer efectivos estos condicionamientos: por un lado, la Comisión Mixta y la Municipalidad generan una propuesta de PRC (2002), la cual pretendía normar y darle usos de suelo urbanos a una porción no menor de suelos no urbanos que, de acuerdo con el PRMS, no serían aptos, mientras que en 2003 la SEREMI de Vivienda Metropolitana logra aprobar la modificación N°48 del PRMS, generando un procedimiento normativo para la implementación de los llamados PDUC.

De acuerdo con un ex-Seremi de Vivienda y Urbanismo metropolitano que participó en el proceso de la modificación N° 48 del PRMS, la motivación desde este organismo para crear la normativa PDUC solo en forma de procedimiento y no hacer el cambio de uso de suelo de forma inmediata, tenía relación directa con lo que sucedió en Chacabuco con los ZODUC, dándole un peso político importante a tal modificación:

“Pero ya en esa época el gobierno de Lagos ya había una cierta condición de que eso no era bueno, entonces lo que se hizo fue un modelo que no definió donde, y dijo “esta es una norma general, es un procedimiento, ni siquiera es una norma de uso de suelo”, el plan regulador se mantuvo... y de hecho hasta ahora todavía sigue igual, y ningún PDUC se ha aprobado⁴¹, o sea, el plan regulador se mantuvo tal cual, pero se creó un procedimiento en que, si alguna comuna, obviamente, o territorios de propietarios, quisieran ser integrados a la ciudad de Santiago como nuevas áreas urbanas, deberán someterse a un procedimiento, y el procedimiento es, primero usted me tiene que hacer el plan, segundo me tiene que garantizar las mitigaciones, tercero tiene que llegar a acuerdo, y una vez que haya hecho todo el proceso y hayan prometido las obras, los aportes, todo, ahí recién comienza el proceso de discusión, porque se podría rechazar, si se incorpora o no se incorpora al PRMS.” (Entrevista 10, ex SEREMI de Vivienda RM, 2017).

Esta modificación al PRMS, nuevamente decidida en el nivel central y regional gubernamental, genera un reajuste cualitativo en la constelación de actores a nivel local, los cuales se encuentran relacionados a través de la Comisión Mixta; este reajuste se da principalmente producto de un cambio en la forma institucional por la cual los privados deberán proceder para lograr una aprobación de sus proyectos, dejando de lado el nivel local y dedicando todas sus energías en el nivel regional. Esta situación también genera

⁴¹ Entrevista realizada de forma previa a la aprobación de los PDUC en febrero de 2018.

reacciones por parte del actor público local, viéndose en un escenario donde poco podía hacer para salvar el proceso.

Cabe destacar que, si bien la SEREMI de Vivienda Metropolitana se describe como un actor regional, esta depende directamente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo como organismo central. Y es que dentro de los procedimientos de aprobación al PRMS, aunque la SEREMI es la que genera las modificaciones de forma técnica, el organismo finalmente encargado de aprobarlas es el Gobierno Regional de la Región Metropolitana. En el mismo sentido, aunque en 1997 se anexó la provincia de Chacabuco al área metropolitana de Santiago, y posteriormente en 2006 se hiciera lo mismo con la provincia de Talagante y Melipilla, las áreas rurales siguen quedando *desprotegidas* y expuestas a presiones inmobiliarias por la extensión urbana; siendo el GORE un actor pasivo dentro de este contexto, un paso más dentro de la burocracia estatal para las siguientes aprobaciones al PRMS.

De todas formas, los actores públicos siguen el camino creado en 1994, mostrando sus diferencias en cuanto a la visión del desarrollo urbano del área excluida, haciendo énfasis en que la disputa no está asociada a la idea y tipo de desarrollo, sino que a su procedimiento específico. La Municipalidad de Pudahuel continuó con el proceso de PRC en la medida de sus capacidades, con una Comisión Mixta en pleno proceso de desintegración, y tramitándose dicha propuesta reguladora en su etapa de evaluación de impacto ambiental a través del SEIA. Se licita el procedimiento de la elaboración del EIA, y se contrata a la empresa Gestión Ambiental Consultores S.A. para que lleve adelante los estudios respectivos. Aun así, tanto la unidad de planificación de la Municipalidad como el coordinador del PRC en la Comisión Mixta señalan que, el mayor problema en la aprobación de esta propuesta es que sugiere modificaciones que deben realizarse mediante cambios al PRMS, y en ese sentido, es la SEREMI de Vivienda y Urbanismo y el GORE los organismos encargados de aprobar los usos en el área excluida. Desde 2002 a 2006 se tramita este EIA, para luego ser retirado del mismo por el alcalde de Pudahuel, dejando sin efecto todo el procedimiento de evaluación ambiental realizado entre estos años.

“Yo aposté a un tipo, como te digo, a un modelo de ciudad en este aspecto como distinto, no fui como... (...) Más integrada, pero no fui muy incisivo en un tiempo, cuando la PDUC se dilató, también solté el tema. En el fondo llegó un momento dado en que dije, este es un tema de privados, si me van a cambiar la modalidad, a hacer ciudad por hacerla, claro que sí.” (Entrevista 4, alcalde de Pudahuel, 2017).

A partir de 2006 la Municipalidad como actor público desiste de una modificación al PRC. La pérdida de control del proceso frente al nivel regional y central de gobierno, sumado a la falta de atribuciones para normar el área excluida del desarrollo y los megaproyectos que pretendían regularizarse en esta zona, además de la falta de recursos económicos gatillan esta decisión; de igual modo como se mencionó anteriormente, la propuesta de ese momento queda sin sustento legal para ser aprobada al querer normar territorio sobre el cual la Municipalidad no tiene atribuciones.

Para los actores privados, el reajuste escalar se da en dos dimensiones, en su estructura o funcionamiento interno y en su nuevo planteamiento de negocios hacia el actor público, asociándose a un cambio en las estrategias que asumen para lograr sus intereses con el

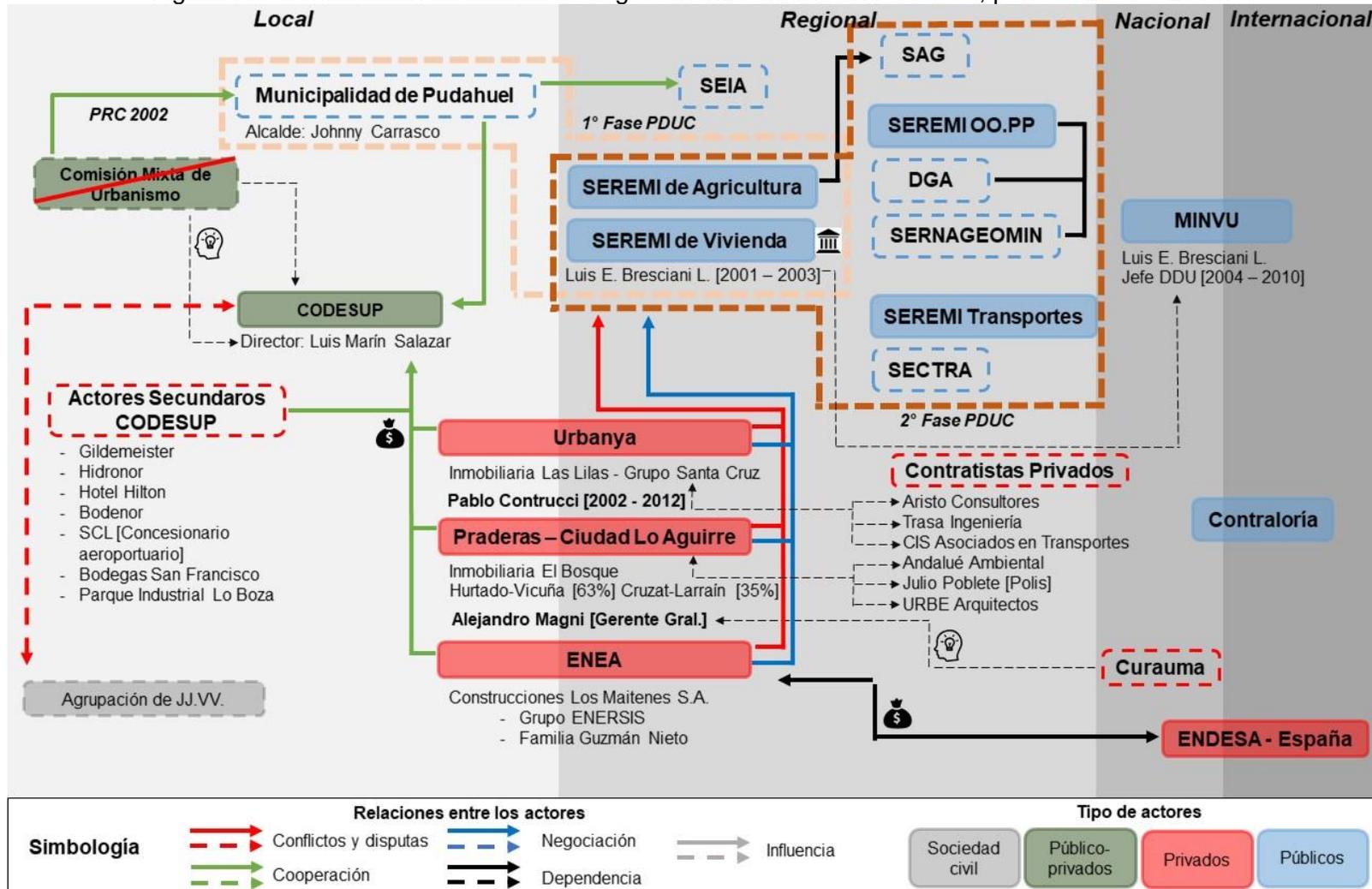
nuevo procedimiento PDUC publicado. Este reajuste interno se da en las tres empresas que están en la búsqueda de aprobación de estos megaproyectos:

- i) Urbanya: La anterior Sociedad Agrícola Las Lilas, se reinventa formando la Inmobiliaria Las Lilas, dando cuenta la reconversión total de dicha filial del grupo económico Santa Cruz hacia el negocio inmobiliario. El proceso desde el año 2000 hasta 2012 lo dirigiría el exsubdirector (1991-1997) y director (1997-2000) ejecutivo de la Corporación de Desarrollo de Santiago CODESAN, Pablo Contrucci como gerente.
- ii) Praderas – Ciudad Lo Aguirre: Entre el año 2003 y 2004, el grupo Hurtado-Vicuña compra la mayoría de las acciones de la Minera Pudahuel S.A., siguiendo la historia de asociación con Manuel Cruzat, los cuales ya eran socios en el proyecto Curauma desde 1979 a través de Forestal S.A. El grupo queda con un 63% de la participación para Hurtado-Vicuña, 35% Cruzat-Larraín y 2% de accionistas minoritarios. La primera medida de este conglomerado fue la creación de la Inmobiliaria El Bosque S.A. como ente especializado en la tramitación del proyecto PDUC, contratando como Gerente General al anterior Gerente de Desarrollo de Curauma, Alejandro Magni.
- iii) ENEA: En sus comienzos, en 1996, los terrenos de propiedad de la familia Guzmán Nieto son comprados por ENERSIS, los cuales ese mismo año se relacionan con ENDESA a través de la compra de acciones. El comienzo de su desarrollo en 1999 se da principalmente en torno a la venta de terrenos a empresas con interés de tener cercanía al aeropuerto de Pudahuel, el cual les generó ganancias, pero que debido a la crisis de 1998 las mermó al punto de reconvertir ciertos lotes del sector oriente de sus tierras hacia un uso de vivienda.

Por otro lado, los reajustes externos son comunes en estos tres actores privados. Existe una clara reestructuración hacia el ámbito inmobiliario para enfrentar el nuevo escenario del procedimiento PDUC. Esto obedece a los cambios en los planes de inversión y en la necesidad de llevar adelante las aprobaciones de las inversiones inmobiliarias dentro del nuevo espacio de toma de decisiones. Además, el procedimiento PDUC formula una barrera de entrada clave para el filtro de estos tres actores: el desarrollo de un mínimo de 300 há para aquellos proyectos que se acojan a esta normativa, quedando fuera interesados en desarrollos inmobiliarios con terrenos más pequeños, o con problemas internos, como el desarrollo del parque tecnológico Laguna Carén, de la Universidad de Chile.

Es así como, una vez hechos los reajustes para afrontar el nuevo escenario, los ahora PDUC comienzan la secuencia de procedimientos, logrando entre 2004 y 2005 la aprobación de los informes previos necesarios por parte de la SEREMI de Vivienda Metropolitana, la SEREMI de Agricultura Metropolitana y la Municipalidad de Pudahuel (figura 15).

Figura 15 - Constelación de actores de la gobernanza urbana en Pudahuel, período 2003 – 2010.



Fuente: Elaboración propia.

Es en el procedimiento de los informes técnicos donde se comienza a visualizar el problema mayor de esta normativa, pues se configuran las condiciones para emitir dos informes técnicos definitivos en el año 2007 y 2009, ambos rechazados por diferentes motivos por la Contraloría General de la República. Entre estos motivos, se encuentran tanto rechazos de forma, como la no presentación de ciertos documentos o errores cartográficos, así como memorias explicativas incompletas, considerándose rechazos por razones políticas, tal como la búsqueda por parte de Urbanya de incluir el Villorrio Campo Alegre al proyecto inmobiliario y que este desarrollo llevado adelante mediante art. 55 fuese contado como parte cumplida del porcentaje de vivienda social necesario para la aprobación⁴².

Como suceso importante, en 2006, con el cambio de gobierno de Ricardo Lagos a Michelle Bachelet, se produce también un cambio en el foco de las políticas públicas, que en términos normativos lo que hace es congelar las pequeñas modificaciones propuestas por parte de diferentes gobiernos locales a la SEREMI de Vivienda Metropolitana. Se toma esta decisión en torno a unificar los filtros y consideraciones para “pequeñas” expansiones del área urbana metropolitana y condensarlas en una sola propuesta, que se convertiría en un futuro en la modificación 100 del PRMS.

(...) Y es que el 2006, cuando asume el gobierno de Bachelet 1, la ministra de vivienda de ese momento, Patricia Poblete, se encuentra con que había 18 modificaciones del PRMS parciales en la periferia, 18 lugares donde había procesos de modificación, de ampliación del límite urbano, pequeños y grandes, dispersos, para distintos desarrolladores inmobiliarios, por presiones de los alcaldes, de la manera que siempre se hizo, pero era absurdo que hubieran 18 modificaciones parciales en expedientes separados, nadie estaba calculando el impacto acumulativo de eso. Entonces la ministra Poblete dijo “se suspenden los procesos de modificación del PRMS, estos 18, y se fusionan en una sola modificación que va a estudiar el total, y lo va a hacer bajo la lógica de los proyectos condicionados... que es la 100 (...) y aquí parte mi interpretación política, en ese momento, esto fue un oficio que emitió la ministra Poblete diciendo que pasa eso, que todos estos se fusionan y van a ser condicionados, sin embargo, los PDUC, siguen su proceso de aprobación, y eso causó una interpretación en la industria inmobiliaria enorme, ¿por qué? Porque los 3 PDUC que estaban en el proceso de desarrollo no eran miembros de la cámara de la construcción, ni de la ADI, que se estaba creando en ese momento, entonces la defensa corporativa que hizo la cámara chilena de la construcción fue a los 18 proyectos que sí eran socios de la cámara y que les detuvieron sus proyectos.” (Entrevista 3, ex Gerente de alto rango I inmobiliaria El Bosque, 2016).

La importancia de cómo se comienza a elaborar la modificación 100 del PRMS para el desarrollo condicionado en Pudahuel la define con claridad un ex gerente del proyecto Urbanya, al señalar que el lobby a través de actores inmobiliarios a nivel nacional, agrupados en la Cámara Chilena de la Construcción, así como la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios, no incluía a los PDUC en Pudahuel, que ya tenían un

⁴² Dictámenes relatados y especificados en el capítulo anterior.

procedimiento a seguir previamente establecido y que, en términos prácticos, significó la aprobación de la modificación 100 antes que la aprobación de los PDUC.

Mientras tanto, la asociación pública-privada existente durante los 90 se disuelve a mediados de 2003. Y es que tanto en la Municipalidad como en la Comisión consideraron que el objetivo de generar una propuesta de PRC ya se encontraba realizado y que la aprobación de esta normativa comunal ahora era de exclusiva responsabilidad de la Municipalidad, tal cual como lo señala el ex director de la Comisión Mixta:

“Yo diría que el año 2001, 2002, llegamos a la conclusión una vez que ingresamos el plan regulador comunal, llegamos a la conclusión (sic) que ya habíamos cerrado una etapa, y que la municipalidad tenía que seguir adelante sola el proceso, porque ya estaba hecha toda la pega más importante, y, por lo tanto, nosotros como comisión mixta, decidimos, se decidió cerrar el proceso, y en su reemplazo yo propuse la idea de crear la Corporación.... La CODESUP, pero ya con otros actores, o sea, yo le dije al alcalde: “mire alcalde, la verdad es que nosotros hemos creado una relación con el mundo privado muy interesante, de mucha confianza, pero con los únicos privados que quisiera seguir juntos, es con los inmobiliarios. O sea, les tenemos un montón de agradecimientos, pero los inmobiliarios son complicados. Yo creo que nosotros, en este nuevo minuto, en esta nueva fase, que ya es responsabilidad de la municipalidad echar adelante este tema” (Entrevista 1, exdirector Comisión Mixta, 2016)

La intención de usar la Comisión Mixta como plataforma, una experiencia válida de interacción pública-privada en torno a objetivos específicos, fue bastante clara. A partir de 2002 y 2003 se comienza a formar una nueva asociación pública-privada, la CODESUP, de manera informal, invitando tanto a los actores inmobiliarios ya presentes en la Comisión Mixta, como a los privados con empresas e industrias que no pertenecían a esta experiencia. De todas formas, se reconoce como hito la modificación del PRMS en 2003, se amplían los círculos empresariales en esta nueva asociación y se definen como ejes de trabajo tres grandes intereses: desarrollo urbano, medioambiente y, recursos humanos. Es a partir del año 2006 que la CODESUP se configura formalmente con personalidad jurídica, siendo su director el alcalde de Pudahuel, Johnny Carrasco, participando como persona natural en esta instancia.

“(...) fue una corporación que se creó el año 2006 en el marco de lo que era el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, en que distintos actores en la comuna de Pudahuel tenían intereses sobre el territorio, y en ese contexto el alcalde, como una forma más bien de armonizar criterios y de poder tener una visión más amplia, generó una corporación en la que él como persona natural, no como municipalidad invitaba a empresas y a empresarios a formar parte de esta corporación (...) habían 3 grandes intereses, uno, que la gente que vive en Pudahuel pueda trabajar en Pudahuel, que es desarrollo de infraestructura, de la industrial en Pudahuel, tuviera un efecto directo hacia las personas que viven ahí, segundo, que el desarrollo fuera armónico, es decir, que no pasara o no se siguiera profundizando lo que estaba pasando con la ruta 68, y es que una ruta que conectaba Santiago con Valparaíso, partía la ciudad en 2, Pudahuel norte y Pudahuel sur. Entonces es importante evitar ese tipo, porque ya en esa época se proyectaba el crecimiento del aeropuerto, la creación de 2 grandes autopistas que era la Costanera Norte y Vespucio Sur, estamos hablando del año 2006, entonces la pregunta era cómo nosotros logramos armonizar todos estos criterios y hacer de la

comuna de Pudahuel un espacio más armónico. Tercero, el tema del medioambiente, es decir, cómo la industria convivía con el medio ambiente y producto de las condiciones atmosféricas, muchas veces Pudahuel, Cerro Navia, toda esa zona, aparece con los indicadores de calidad del aire más alto, y están las estaciones de calidad del aire más importantes en esa zona, entonces la pregunta era ¿Cómo este crecimiento y este desarrollo generaba condiciones medioambientales apropiadas?” (Entrevista 13, Director Ejecutivo CODESUP, 2017).

Así como el actual director ejecutivo relata las motivaciones e intereses de trabajo de la CODESUP en su momento, también señala que los esfuerzos específicos de los desarrolladores inmobiliarios de los PDUC, no son tema específico dentro de la corporación, como tal, sino que se ven envueltos en la temática mayor, que es el desarrollo urbano armonioso y en torno al uso de suelo. El procedimiento PDUC en sí, es tema de ellos como actores privados, y la CODESUP, más que un espacio especial de estudios tiene un rol parecido a un *think tank*, lo cual define a la CODESUP como un actor público-privado que genera espacios de reflexión, discusión y debate de diversas temáticas. Mientras tanto, la sociedad civil que seguía organizada a través de la Asociación Comunal de Juntas de Vecinos recibe la invitación a participar de la CODESUP, pero sólo como actores de consulta. Ante este hecho, diferentes dirigentes sociales rechazan participar en la CODESUP debido a que no tenían capacidad resolutoria y ni siquiera contarían con voto en esta nueva instancia. El rol de la CODESUP, por ende, se define como una plataforma multiempresarial en coordinación con el gobierno local en torno a la responsabilidad social empresarial.

A partir de dichas directrices, es que la CODESUP comienza su trabajo con los actores privados participantes, asumiéndose como una asociación pública-privada y como parte vital en lo que respecta al aporte de los empresarios al desarrollo sustentable comunal. Se generan proyectos vinculados a sus áreas de acción, como ferias de empleos, programas de capacitación laboral y convenios con centros de formación técnica, así como ferias medioambientales. Además, este espacio funciona como coordinador inter-empresas, siendo clave en el proceso productivo en aspectos relacionados con competencias territoriales. A través del tiempo, la CODESUP ha tenido tres directores ejecutivos: Luis Marín Salazar (2004-2006), Giorgio Martelli (2006-2014) y Sergio Valdés (2015 - actualidad).

Institucionalidad de los espacios de toma de decisiones y políticas urbanas resultantes de los arreglos de gobernanza. Configuración de la estructura de la toma de decisiones

Si bien desde 1994 a 2003 existe una especie de arreglo institucional en torno a que los cambios normativos deben darse desde el espacio de decisiones a nivel local, este arreglo institucional se da en el plano informal. En lo formal, la SEREMI de Vivienda y Urbanismo ratifica con la modificación al PRMS del 2003, tres cosas: primero, su condición de autoridad y jerarquía mayor respecto a la Municipalidad en lo que respecta a las decisiones de planificación; segundo, que la aplicación de la planificación es a partir de un enfoque vertical, desde arriba; y, tercero, la continuación del enfoque de la planificación por condiciones en la Región Metropolitana, esta vez para generar desarrollos en Pudahuel,

Estas aseveraciones se encuentran interrelacionadas. Si bien se plantea la modificación al PRMS como una modificación pro-PRC de Pudahuel, dándole cabida a estos megaproyectos tal cual como los plantea la propuesta normativa comunal, lo hace a través de la futura modificación a las áreas ISAM, significando un golpe para el gobierno local en términos estrictos. Deja la propuesta reguladora comunal sin sustento legal, apareciendo diferentes interpretaciones del escenario, como desde la Municipalidad al señalar *“nosotros fuimos los que inventamos el condicionamiento urbano”*. Que desde la coalición local se haya comenzado a idear el condicionamiento específico en Pudahuel tiene sustento según varios actores, debido a que existió un tránsito de expertos urbanistas por los espacios de discusión a nivel local que luego se posicionaron dentro del espacio de toma de decisiones regional.

“Obvio, piensa que Luis Eduardo Bresciani, asesoró a Johnny Carrasco en la Comisión Mixta, y Bresciani le metió en la cabeza a Johnny Carrasco que el desarrollo del área rural de Pudahuel debería ser condicionado, y después Bresciani llega a la SEREMI de vivienda y urbanismo, cuando se aprueban los PDUC, entonces hay una transferencia de conocimiento. Johnny Carrasco siempre dice en sus discursos, que él fue el precursor de los ZODUC y los PDUC y la administración condicionada en Chile, porque él dice que diseñó y que nosotros queríamos hacer esto...” (Entrevista 3, ex gerente de alto rango I inmobiliaria Las Lilas, 2016)

Además, en cuanto a la idea de la planificación por condiciones, esta obtiene un nuevo respaldo a nivel institucional. De acuerdo con varios expertos en la evolución del enfoque de planificación, estos coinciden en torno a que la diferencia principal entre los ZODUC y los PDUC, es que estos últimos no fueron *definidos a dedo* y en conjunto con los propietarios, así como tampoco con cambios inmediatos al uso de suelo, sino que la forma del proceso cambia al integrarse a más actores públicos en la aprobación de estos proyectos, así como definir temporalidades específicas de acuerdo a los avances, dándoles un orden de desarrollo, asociados al cumplimiento de ciertas condiciones. De todas formas, se sigue con la idea que provenía de finales de la década de 1990: ¿cómo controlamos el desarrollo urbano en la periferia? Mediante el desarrollo condicionado, y el PDUC pasa a ser la institucionalización del modelo condicionado en Pudahuel.

De esta institucionalización de la planificación por condiciones en Pudahuel, se produce un reajuste escalar de dos tipos respecto al período anterior:

- 1.- Reajuste escalar en función de la decisión política, logrando que el espacio de toma de decisiones por el cual debe suceder la aprobación de los megaproyectos se traslade a un nivel regional metropolitano e inclusive, a nivel central.
- 2.- Reajuste procedimental, debido a que se realizan los ajustes necesarios para que los PDUC vayan avanzando mediante una secuencia de aprobaciones por parte del servicio público. Si bien esto en su momento significó una decisión importante como gesto por parte del Estado hacia los actores privados, clarificando los pasos a seguir para las aprobaciones, también significa un avance hacia la tecnocratización en la secuencia de aprobación.

El escalamiento del espacio de toma de decisiones es consecutivo a los ajustes escalares que sufren y deciden los actores, pasando el proceso PDUC a un espacio de toma de decisiones regional, diverso, y con instituciones públicas que no necesariamente estarían

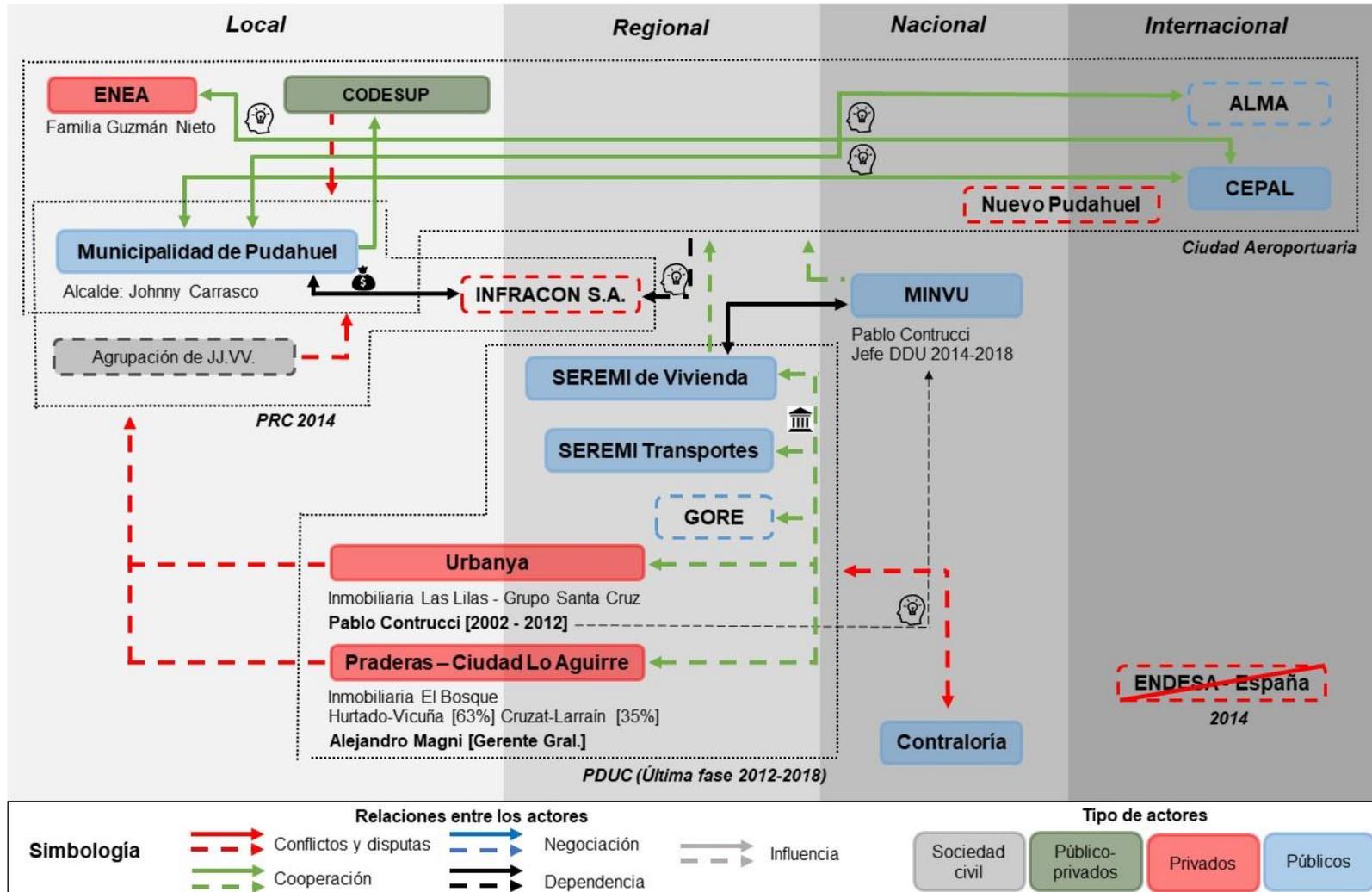
de acuerdo con sus planteamientos y condiciones. Esta idea de tener una mayor y variada cantidad de servicios públicos también nace de las críticas a la primera generación del condicionamiento, que es la discrecionalidad. Más discusión, con 14 actores y que el desarrollador *“tenga que preocuparse mucho de cómo va a evaluar los proyectos estas 14 instituciones”*. Para hacer una separación de estos procedimientos, es que en términos procedimentales la SEREMI de Vivienda y Urbanismo Metropolitana funcionaría como ventanilla única para recibir las propuestas de parte de los actores privados, y a partir de ese momento, se derivan estas a los organismos correspondientes para su evaluación y aprobación, separándolos hacia su ámbito de acción específicos y no generando mesas de trabajo en común que podrían resultar en divergencias cualitativas entre todas las instituciones.

Además, el mismo escalamiento de actores públicos genera un cambio escalar de la fragmentación del espacio de toma de decisiones, transformándolo ya no más en una disputa entre el nivel local v/s el nivel regional-central, sino que la lleva a un espacio netamente regional. Esto se visualiza en la posterior seguidilla de desacuerdos dentro del mismo sector público en torno al cómo se debería generar el condicionamiento, o respecto a cómo, dónde y qué cantidad de recursos deberían implementar los actores privados, sobre todo en las mitigaciones que no se encontraban especificadas en la modificación normativa, como la vialidad.

Es en la aprobación de capacidad vial y transportes que hubo un freno considerable en el proceso, a partir de 2006. Ahí es donde se genera en el aparato estatal el choque de visión de dos ministerios importantes a través de sus respectivas SEREMIS, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Mientras la SEREMI de Vivienda era tolerante a las propuestas, el momento calza con la implementación del Transantiago como reforma al sistema de transporte urbano, lo cual provoca grandes pérdidas de capital político, por lo que se negaron a la mayoría de las propuestas planteadas; por su parte, Obras Públicas pensaba en generar nodos y conexiones viales de alto estándar que posiblemente escapaban de la lógica de la mitigación, la que consiste en que los proyectos amortigüen su propio impacto.

Es por eso que, en esta sección específica del procedimiento PDUC se consideró por parte del sector público la generación de una propuesta de mitigación vial conjunta entre los tres privados, considerando la suma de impacto de estos proyectos. La aprobación del proceso demoró entre 2006 y 2014 en ser tramitada, debido a las diferencias de visiones, como se explicaba anteriormente, así como al desconocimiento de la misma norma por parte del actor público, teniendo que solicitarse interpretaciones de autoridades centrales a normas específicas, e inclusive, la modificación del reglamento de estudio de transporte e infraestructura, modificación hecha y pensada específicamente para *destrabar* el desarrollo de los PDUC (CChC, 2012).

Figura 16 - Constelación de actores de la gobernanza urbana en Pudahuel, período 2010 – 2018.



Fuente: Elaboración propia.

En 2010, ENEA se baja de la idea de generar urbanización a través de los PDUC, debido a que ya había podido asegurar gran parte de su desarrollo y porque en su plan de negocios e inversiones, el desarrollo de infraestructura industrial de alto estándar le generaba una mayor ganancia que generando vivienda (figura 16). Es más, hoy lo consideran como una decisión estratégica importante, principalmente influenciada desde España y por orden del controlador principal, ENDESA, tomando en cuenta el tiempo que llevaba siendo tramitado, así como la cantidad de inversión necesaria mediante mitigaciones que tendrían que haber hecho a través del PDUC, como lo señala un gerente de alto rango de ENEA:

“Estuvo hasta la declaración de impacto ambiental, estaba todo listo, pero se fue demorando, demorando, es que no, que lo rechazó la contraloría, no, que lo rechazó el gobierno regional, no, es que mira, lo devolvieron por no sé qué cuestión. Hasta que ENEA dijo “oye, yo necesito vender, necesito vender terreno, necesito o hecho todo, y la cuestión sale...”, entonces a decisión vino de la administración, si ENERSIS era un grupo español, ¿cachai?, era un grupo español que más encima, el bien del grupo español era el eléctrico, no era el inmobiliario, entonces ellos “no estoy ni ahí con la parte inmobiliario (sic), si yo soy eléctrico”, ¿cachai o no? Entonces, en definitiva, ¿cuál era la exigencia de ENDESA España?, “oye, ENEA generaba las lucas que le estoy pidiendo como desarrollo inmobiliario, dame el flujo de caja que yo requiero, y ENEA no podía vender, entonces ENEA empezó de a poquitito a vender, a vender, a vender, a vender terrenos, a desarrollar, y hoy día, puta, estamos vendiendo a 5, 6 UF el metro cuadrado, cosa que, si hubiéramos sido PDUC, jamás.” (Entrevista 11, gerente de alto rango ENEA, 2017).

Con ENEA fuera del proceso y con un desarrollo por su cuenta, a partir de 2012, año en el cual se modifica finalmente el reglamento para los EISTI, es que se comienza la última fase de aprobación de los PDUC, quedando las decisiones en torno a la aprobación de los respectivos estudios viales, EISTI y EISTU, para luego ser aprobados por el GORE mediante la votación del Concejo Regional. Es en 2014, cuando se aprueba por tercera y última vez el informe técnico por parte de la SEREMI de Vivienda metropolitana y pasa a ser parte del proceso de toma de razón por parte de la Contraloría, la cual tiene el papel de fiscalizar y dar el visto bueno a la legalidad de la modificación al PRMS. Finalmente, en marzo de 2018 se publica en el diario oficial la modificación al PRMS, generando cambios de uso de suelo en las áreas ISAM de Pudahuel, transformándolas en transitorias ZEU-PDUC (Zona de Extensión Urbana – Proyecto de Desarrollo Urbano Condicionado).

El proceso completo de aprobación de los megaproyectos demora 24 años si se considera desde 1994, con la restricción al desarrollo en las zonas rurales y 14 años, si solo se considera el procedimiento PDUC. Políticamente esto significa cinco cambios de gobierno (Frei Ruiz-Tagle, Lagos, Bachelet I, Piñera, Bachelet II, Piñera II) y el diagnóstico que existe del proceso es transversal: el Estado no estaba preparado para la aplicación de una norma de dichas magnitudes como lo fue la modificación del PRMS en 2003. Esto significó que se tuvo que “hacer camino al andar”, generando reglamentos y normativas específicas en el momento que llegaba el procedimiento a ciertas instituciones, así como la generación de una oportunidad desde los desarrolladores inmobiliarios para permear en la creación de normativa al respecto. Esto da cuenta de una dualidad y la formación de una institucionalidad formal e informal que se fue desarrollando en paralelo: mientras existía una institucionalidad formal, reflejada en la norma PDUC, la falta de visión por parte del Estado

en cuanto a su propia normativa posibilita arreglos informales de gobernanza entre privados y estado a nivel regional.

“(...) y es un proceso tremendamente largo, porque se ha tenido que hacer camino al andar, no hay institucionalidad para revisar esto, los proyectos son demasiados grandes para abarcar decisiones políticas del momento, nadie va a querer dar la firma para apoyar, y requiere la firma de casi todas las entidades gubernamentales, para cada uno tomar la decisión de aprobar un proyecto así, era una decisión importante, porque era un proyecto muy importante y muy grande, y nunca se tenía toda la información, y ante el riesgo mucha gente ha tomado el riesgo de dilatarlo, entonces por eso es que ha sido muy complejo el proceso de desarrollo.” (Entrevista 12, ex Gerente de alto rango II inmobiliaria Las Lilas, 2017).

También, el problema de la extensa temporalidad que tomó la aprobación de estos proyectos se identifica como un problema técnico, donde el Estado no tuvo la visión ni la capacidad de aplicar la normativa que se impuso a sí mismo.

“Yo creo que el principal el técnico, porque es una normativa nueva con la cual no teníamos antecedentes, en una escala de intervención que no había capacidad de administración, un problema político, de cómo pensamos el crecimiento de las ciudades, hay gente que dice que la ciudad no tiene que crecer, el ministerio de transportes siente que el crecimiento es un impacto sobre su tarea enorme, por lo tanto hay una oposición de estómago a cualquier crecimiento, y luego que, como son iniciativas complejísimas, porque tienen su complejidad porque son a gran escala, y son de iniciativa privada, no hay ninguna autoridad, ninguna parte del estado es doliente, a nadie le importa, desde el estado nadie está preocupado, ustedes me preguntaron y yo no sé de las PDUC, nadie está a cargo, en cambio en la modificación al plan regulador está el alcalde a cargo, le interés sacarlo adelante, en el intercomunal está el SEREMI y le interesa sacarlo adelante. Acá son los privados, entonces llega el privado con su proyecto a una ventanilla única, le reciben el proyecto y lo mandan al ministerio de transportes, a obras públicas, a vivienda... y en transportes no hay nadie que le diga... no tiene plazos, entonces...” (Entrevista 3, ex gerente de alto rango I inmobiliaria Las Lilas, 2016).

La estrategia local hacia un desarrollo internacional.

La pérdida de control del proceso de planificación en 2003 en cuanto a los PDUC por parte del gobierno local, así como el consecuente fracaso al momento de intentar normar mediante el PRC, generaron un efecto de vacío en torno a la aproximación de la planificación urbana. Esto no significa que no existiese un interés en la temática, sino que se fueron considerando y buscando nuevas posibilidades de desarrollo a través de diferentes diagnósticos comunales en torno a fortalezas, debilidades y potenciales oportunidades. La existencia de estas potenciales oportunidades surge respecto a dos procesos que se entrelazan, por una parte, la búsqueda de experiencias y estudios dirigidos hacia la transformación de la vocación de Pudahuel como una *comuna aeroportuaria*, y por otra, la elaboración de un PRC comunal debido a la obtención de recursos exclusivos para ellos.

A partir de esa idea se comienzan a disponer nuevas relaciones alrededor de esta temática desde 2008 en adelante, con la implementación del primer seminario internacional de

comunas aeroportuarias, el cual contó con la participación de la CODESUP, Planificadores Aéreos públicos-privados como el concesionario del aeropuerto SCL y la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA por sus siglas en inglés); también el establecimiento de nuevas relaciones con el nivel regional y central gubernamental, principalmente con la Dirección de Aeropuertos⁴³ y la SEREMI de Vivienda Metropolitana; además de convenios con organismos internacionales como lo es la CEPAL, para realizar estudios y avanzar en generar espacios internacionales de interacción –como la Asociación Latinoamericana de Municipalidades Aeroportuarias (ALMA)–, con el fin de promover la discusión, compartir experiencias y generar propuestas principalmente en cuanto a infraestructura dentro de un nuevo concepto: *la ciudad aeroportuaria*. Tal cual como lo señala la cuenta pública de 2008 de la Municipalidad de Pudahuel: “... *la idea fue iniciar la prospección y evaluación del proceso global del cambio del Aeropuerto, hacia la “Comuna Aeroportuaria”, como una forma de reorganización y reconversión de oportunidades y de desarrollo local, proponiendo para ello la construcción de una estrategia de desarrollo económico y por otra parte, plantear una estrategia de recomposición territorial centrada en la planificación territorial, desde lo local.*” (Municipalidad de Pudahuel, 2008)

Ya en 2012 se define la forma de llevar estos procesos adelante, a través de una *comuna aeroportuaria al 2045* como especie de imagen-objetivo, que se traduce en la necesidad de un nuevo PRC para Pudahuel: “*El Plan Regulador Comunal de Pudahuel 2045, deberá traducir en normativa urbanística, esa visión; una comuna aeroportuaria, es decir, un territorio donde no solo se emplace el aeropuerto, sino que dé cabida a un mayor desarrollo empresarial, programas logísticos y comerciales, zonas de intercambio de carga, bodegaje, mantenimiento y otros asociados.*” (Municipalidad de Pudahuel 2012).

A partir de dicho escenario, en 2013 se licita la elaboración del PRC de Pudahuel como forma de llevar adelante la visión que se estaba pensando para la comuna. Sin embargo, la consultora encargada de realizar la propuesta normativa señala que ellos, técnicamente y en términos de gestión, quedan fuera de los procesos de discusión aeroportuarios, principalmente por un asunto normativo:

“Es que cuando él habla de que Pudahuel es una ciudad aeroportuaria, entonces yo ya dejo de entender (...) nosotros nos quedamos fuera de eso. Nos quedamos fuera de lo aeroportuario en el sentido porque no vamos a regular nada allá...” (Entrevista 7, jefe Consultora INFRACON S.A, 2017).

Sin embargo, la aseveración desde la consultora encargada de elaborar el PRC en Pudahuel respecto a que “...*deja de entender (...)*” es contraria a las intenciones de la Municipalidad, donde existe un discurso rimbombante respecto a la ciudad aeroportuaria, pero sin una práctica específica que traduzca dicho concepto en la próxima normativa comunal urbana.

En términos estrictos, las propuestas elaboradas por la consultora intentan dejar de lado el ámbito aeroportuario, mientras que la Municipalidad genera espacios de discusión al respecto por medio de instancias generadas mediante la CODESUP y la CEPAL, tales como seminarios y presentaciones de proyectos específicos como el Tren Ligero para Pudahuel, iniciativa de transporte público-privado llevado adelante por ENEA y respaldado

⁴³ La Dirección de Aeropuertos es dependiente del Ministerio de Obras Públicas.

por la asociación pública-privada y la Municipalidad. Al respecto, existe una clara búsqueda institucional a nivel local en torno al desarrollo económico de infraestructura internacional.

4.3 Poder en escenarios de improvisación institucional.

La idea del *poder fluido* en su forma más analítica va íntimamente ligada a las características físicas propias de un fluido, logrando una tangibilidad desde lo abstracto que hace posible su observación a través de las herramientas detalladas de la presente investigación. El poder fluye –a través de los actores–, se puede escapar o diluir de las manos, cambiar de estado, ser blando e imperceptible a momentos, sobre todo cuando las formas institucionales de (re)producción del poder se vuelven sigilosas e intrépidas. Dependiendo del recipiente que lo contenga, tendrá cierta forma definida, lo mantendrá unido y en un lugar, así como circulará en el momento en que se aplique una fuerza y fluirá hasta adoptar otra forma en el mismo recipiente, o escapará a otro recipiente que lo contenga.

Al mismo tiempo, ¿se podría decir que existe una -gran- red de poder en torno a los procesos de planificación y gobernanza en Pudahuel? El definir y caracterizar la existencia de esta red va asociado al develar dinámicas de poder, tanto en torno a elementos articuladores como a los discursos específicos que generan verdades y articulan políticas públicas, así también al observar elementos asociados al poder, como los diferentes recursos de los actores y el tejido de relaciones que se ensambla en determinadas interacciones sociales. A partir del análisis temporal, sí es posible afirmar la existencia de esta red, capaz de mover la línea de la discusión a un punto conveniente, donde los intereses privados logran su objetivo central: generar modificaciones en instrumentos de planificación que hacen posible su negocio.

Sin embargo, el ser parte de esta red de poder no significa detentarlo en todos los momentos, no significa un control per se sobre los escenarios coyunturales, ni que exista una causa-consecuencia directa respecto a las dinámicas de poder y sus efectos espacio temporales. ¿Qué tanto control sobre las diferentes situaciones, tienen los desarrolladores inmobiliarios en Pudahuel? En escenarios inciertos, de falta de definición política por parte de las instituciones públicas, y de decisiones que fallan en contra de las coaliciones de gobernanza, hay un patrón común y transversal: una improvisación constante y reactiva de parte del aparato institucional, que genera el escurrimiento del poder de esta gran red.

4.3.1 La -gran- red de poder y la articulación de los macrodiscursos en Pudahuel.

Si existía una claridad durante los procesos de planificación en Pudahuel durante los últimos 25 años, esta era que los megaproyectos inmobiliarios se iban a realizar de una u otra forma, pero con un velo que limitaba la visión respecto a cuándo se aprobarían y realizarían. Este velo fue retirado en febrero de 2018, año en el que finalmente se aprueban normativamente los cambios de uso de suelo necesarios para que los PDUC se desarrollen. Es la envergadura de estos proyectos y la capacidad de recursos de los capitales financieros que están detrás de estos los que finalmente hicieron viables la espera, además de su participación en todas las fases que se sucedieron en diferentes momentos de toma de decisiones.

En escenarios donde el mercado inmobiliario controla gran parte del desarrollo urbano metropolitano y donde el mercado es el principal gestor de ciudad, los actores privados detrás de los megaproyectos Praderas y Urbanya no son la excepción a este patrón, aunque con ciertas particularidades respecto a los procesos por los cuales tuvieron que pasar para finalmente lograr desarrollar sus proyectos.

Podría considerarse a estos actores como una red, debido a que poseen los mismos intereses y buscan los mismos objetivos en un espacio temporal similar. Esta (gran) red de poder, responde a un relato estructurado de movilización de recursos económicos y discursos de desarrollo específicos, así como a la participación en diversos espacios de toma de decisiones, donde buscan controlar los diferentes escenarios y participan en la creación de nuevos arreglos de gobernanza.

La movilización de recursos económicos hacia la asociación pública-privada fue decisiva de su sobrevivencia logística durante los primeros años, pero al mismo tiempo, una fuente de conflicto, donde la búsqueda de control de las propuestas argumentadas desde la noción de "*nosotros estamos pagando el proceso*" (Entrevista 2, gerente de alto rango inmobiliaria El Bosque, 2016), termina en un revés con la propuesta de la consultora de Marcial Echeñique. Dentro de la misma arena de disputa, la Municipalidad de Pudahuel hace visible su autoridad en cuanto a la regulación de usos de suelo a nivel local, golpeando la mesa y devolviendo el proceso a su punto de partida, dotándolo de consultores expertos y tecnócratas, guiando el proceso por los siguientes años y convirtiendo a los privados en la contraparte de la elaboración normativa.

Sin embargo, la discusión local termina siendo una reproducción de la discusión metropolitana que se estaba dando a nivel central. Las tensiones por los suelos perimetrales a los límites urbanos y la aparición de *nuevos y frescos* expertos urbanistas que entraban al debate de las formas de desarrollo urbano, evoluciona hacia un discurso que vendría a articular políticamente la planificación urbana, la *planificación compensada* en un principio, seguida de la *planificación por condiciones*.

Contextualizándolo esta última idea a la realidad de Pudahuel, se construye una necesidad en base a diagnósticos necesarios por los actores privados en su momento para *contribuir* a suplir una demanda urbana, como lo es el déficit de vivienda. A través del tiempo se va construyendo este relato a través de la prensa (Qué Pasa, 2012; Negocios, 2016), siempre hablando de las nuevas urbanizaciones en Pudahuel y sobre el cómo aportarán al área Metropolitana, heredando el relato del referente urbano anterior, Chicureo. Luego tendría su aplicación en el resto de Santiago a través de la modificación 100 del PRMS, línea discursiva funcionando tanto como una práctica que genera la construcción de diferentes coaliciones a través del tiempo, como una forma de regular los diferentes procesos de gobernanza, logrando una hegemonía en el proceso de toma de decisiones en diferentes escalas.

De hecho, la decisión de la creación de la normativa en 2003 se impone sobre el arreglo de gobernanza local que venía creciendo desde mediados de los años 90. Se plantea la aparición del PDUC como una *continuación natural* respecto al proceso de los ZODUC, un ajuste al modelo anterior, generándose una especie de *by pass* a las discusiones locales

que existían en ese momento en Pudahuel, en las que el condicionamiento, o planificación compensada, fue el pilar respecto a la generación de propuestas de planificación. Si bien se esperaba que a nivel regional se asumiera para Pudahuel el enfoque de la planificación por condiciones, este uso de recursos políticos por parte del nivel central lleva a que se transforme la coalición de gobernanza a nivel local, hacia un enfoque de responsabilidad social empresarial a través de la CODESUP, mientras que el espacio de toma de decisiones en términos de gestión urbana se escala hacia el nivel regional.

En este sentido, la flexibilidad y cantidad de recursos económicos que poseen los tres desarrolladores inmobiliarios principales es fundamental para entender la rápida respuesta de estos hacia el nuevo esquema, donde el procedimiento es la clave en el proceso de convencer a la institucionalidad pública respecto a qué tipo de desarrollo debía promoverse. En este caso, gana y se impone la lógica condicionada una vez más, con una decisión política tomada y con un procedimiento por delante; la discusión cambia desde ¿qué tipo de desarrollo queremos? a ¿con qué condiciones se desarrollarán los megaproyectos? Además, la importancia de esta estrategia escalar es su consecuencia específica en el ámbito público, una marginalización casi completa del actor local para el nuevo procedimiento, relegándolo a momentos de aprobación específicos y de poca relevancia en términos del contenido de las condiciones futuras de estos megaproyectos.

Ahora bien, durante la primera fase de gobernanza, entre 1994 y 2003, las estrategias de los desarrolladores inmobiliarios se basan en lograr modificaciones normativas, específicamente en el PRC, para que los megaproyectos inmobiliarios tengan asidero jurídico. Esta interpretación del estado de las relaciones entre los actores dentro de la Comisión Mixta se produce debido a la necesidad de recursos económicos por parte del gobierno local para llevar el proceso adelante, asumiendo este último tal como se mencionó anteriormente, que los desarrollos inmobiliarios se harían sí o sí en algún momento –en ese entonces, incierto–.

La búsqueda de una forma para desarrollar los megaproyectos, no se aleja demasiado de lo sucedido en Colina con la modificación del PRMS en 1997, diferenciando que la estrategia en Pudahuel fue aplicada a escala local y con una Municipalidad con interés activo en el cómo se desarrollarían estos proyectos. Es la modificación al PRMS en 1997 lo que les da una motivación especial a los actores de la red de poder para seguir adelante, con un ejemplo a seguir, siempre y cuando cumplan con las condiciones que estaba proponiendo en ese momento la Municipalidad.

Ya avanzados los procesos en torno a la planificación por condiciones, luego que la Municipalidad perdiera capacidad de incidencia a través de la normativa PDUC a nivel regional, avanza en la búsqueda de una nueva forma de conseguir su objetivo principal, a través del desarrollo conceptual de la *ciudad aeroportuaria*. En este sentido, se avanza hacia la generación de un concepto de desarrollo en términos desde arriba, desde la idea de la ciudad aeroportuaria a partir de diagnósticos comunales durante la segunda mitad de la década de 200, aportando a estas instancias con expertos internacionales.

Mientras la red de poder posee la flexibilidad de moverse a un nuevo espacio de toma de decisiones, ubicado en una escala diferente, y acomodarse a lo que le exige la

descoordinada institucionalidad, la poca flexibilidad de esta última le exige un esfuerzo mayor por incidir en las ideas e imaginarios de desarrollo que se están discutiendo para Pudahuel. La ciudad aeroportuaria como producto de dicho esfuerzo, como relato de desarrollo, busca una articulación más allá de lo discursivo, apelando por la generación de alianzas de carácter nacional e internacional para darle contenido, sumado a la elaboración desde 2010 de informes, estudios a futuro⁴⁴, PLADECOS y cuentas públicas anuales de la Municipalidad, que dan cuenta de la necesidad de llevar el discurso a lo práctico por parte de la Municipalidad, donde los proyectos mencionados anteriormente serían parte de la idea a plasmar en el territorio, sumado a nueva infraestructura internacional.

En síntesis, existe una transición en los discursos empleados por la red de poder en Pudahuel, partiendo desde la coalición de gobierno local, cuya experiencia piloto de asociación pública-privada creada desde el municipio genera, en primer lugar, el enfoque de planificación compensada y avanza hacia la planificación por condiciones a nivel regional. A su vez, exclusivamente desde el gobierno local se desarrolla el discurso de la ciudad aeroportuaria. La función principal de estos tres discursos desde una perspectiva de poder es la búsqueda de hegemonizar espacios de deliberación y discusión, para así construir nuevas objetividades e instalar un sentido común en el tejido social.

En el caso de la planificación compensada no se logra, principalmente debido a su escala local de aplicación y a la existencia a nivel regional de la planificación por condiciones generando las pautas de discusión, discurso que contenía al de la planificación compensada. Es así como la planificación por condiciones resulta exitosa discursivamente, dotando de contenido desde Chicureo y Pudahuel al debate sobre la gestión y planificación urbana a nivel metropolitano. Respecto a la ciudad aeroportuaria, si bien logra articular un debate en torno a esta idea de desarrollo en Pudahuel en diferentes instancias –inclusive generando alianzas internacionales para ello–, falla en instalar una línea discursiva consistente, no alineando en la práctica estrategias para ello, y no logrando mantener la propia coalición política necesaria para su éxito.

4.3.2 Improvisación institucional reactiva como sinónimo de escenarios de poder fluido

En cuanto a las micropolíticas que se constituyen a través de las estrategias llevadas por los actores, se reconocen principalmente tres: una movilización de recursos económicos desde los privados, estrategias escalares por parte de los desarrolladores inmobiliarios y la generación de alianzas internacionales desde el gobierno local. A su vez, se identifica que las diferentes estrategias escalares llevadas a cabo por los desarrolladores inmobiliarios en los diferentes escenarios se deben principalmente a una improvisación institucional por parte de los diferentes servicios públicos, definida en la presente investigación como una “*improvisación reactiva*”, debido a que los diferentes servicios públicos que forman parte de los procesos no son capaces de leer los escenarios de manera adecuada, ignorando muchas veces los alcances de la normativa tanto a nivel jurídico, como la importancia e impactos que tendrán los futuros megaproyectos a futuro.

⁴⁴ Estudio de Pudahuel a 2045.

A su vez, las estrategias, se pueden interpretar en base a dos componentes: a la generación de alianzas para cumplir las metas correspondientes de las coaliciones de gobierno y los arreglos de gobernanza, y a una progresión de la idea de que cada vez es más necesaria la incorporación de expertos urbanistas y técnicos que lleven adelante las diferentes propuestas normativas y de planes maestros privados, a tal punto que transforman una discusión que debiese ser política, cómo crece la ciudad y de qué forma, en una discusión técnica, cuáles deberían ser las condiciones para urbanizar.

Esta última situación, sumada a la flexibilidad de contratar a dichos expertos por parte de los desarrolladores inmobiliarios y a la falta de personal técnico especializado en disciplinas urbanas, principalmente en la Municipalidad, genera asimetrías de poder a nivel técnico, dando un alto nivel de injerencia de los desarrolladores inmobiliarios frente a la institucionalidad pública, tanto como para negociar, como para establecer condiciones.

Sin embargo, ¿cuál es realmente la capacidad de controlar los escenarios de esta –gran– red de poder? La respuesta va asociada respecto a la trama de relaciones en las cuales se entrelazan los actores privados con los actores públicos que manejan los espacios de toma de decisiones. Estos escenarios específicos van asociados al nivel de autoridad que ejercen para llevar adelante discursos igualmente específicos, dando como resultado los arreglos o momentos de gobernanza descritos anteriormente, donde existen disputas respecto a las decisiones, arreglos de gobernanza frágiles y maleables y, la mayor parte del tiempo, sin coordinación entre los actores dentro del mismo marco institucional.

Esta situación se ve reflejada en dos momentos claves, en primera instancia a nivel local, con el fracaso de Echeñique y su propuesta consensuada con los desarrolladores inmobiliarios que pagaban el proceso, y en segunda instancia, en torno al largo proceso de aprobación de los PDUC. Y es que la diversidad de servicios públicos implicados en el proceso, tanto principales como secundarios, tenían poder de veto en el proceso (y de paralizarlo, por ende) respecto al condicionamiento. Esta atribución dada a cada actor público, además da cabida a las diferentes visiones de cada ministerio involucrado aparte del gobierno local; mientras la Municipalidad –con capacidad de injerencia claramente disminuida desde el 2003– a través del informe previo busca equilibrios presupuestarios y equipamientos claves necesarios para Pudahuel, las SEREMI de Obras Públicas y de Transportes y Telecomunicaciones Metropolitanas buscaban la generación de un tipo de vialidad que no sobrecargara las ya cargadas vías existentes para generar así una infraestructura moderna y con altos estándares:

“Y Obras públicas, quería hacer un plan de obras físicas de infraestructuras, de caminos, la mentalidad de obras públicas de pavimentarlo todo y hacer vialidad, entonces, esto era una oportunidad para que hubiera, aquí, por ejemplo, aquí, y aquí, unos nudos viales impresionantes que no existen en Chile hoy día. Obras Públicas decía “perfecto, pero aquí vamos a hacer el nudo vial más importante del país porque...” no sé qué, inflando el problema de una manera increíble, que no era la lógica de estos proyectos. La lógica era que lo que tenían que mitigar era su carga, no solucionar el problema a obras públicas” (Entrevista 3, ex gerente de alto rango I inmobiliaria Las Lilas, 2016)

Además, el capital político existente a nivel metropolitano para tomar decisiones de gran envergadura termina agotado con la aprobación del Transantiago el año 2007, frente a lo que el Ministerio de Transportes tiende, a mediados de la década de 2000, a negarse a las propuestas que emanaban desde los actores privados. En efecto, en estos momentos claves la movilización de recursos políticos evocando su autoridad, por parte de los actores públicos es clave para entender que la arena de disputa política de la gestión urbana es frágil y maleable.

Si bien la improvisación en los escenarios de gestión urbana no necesariamente significará una práctica negativa o será sinónimo de incompetencia, inexperiencia o poca habilidad, pues también puede responder a una lectura rápida y capacidad de respuesta dinámica de los escenarios por parte de los actores, este no es el caso. Este tipo de improvisación en políticas públicas puede considerarse como una improvisación reactiva, en la cual el diseño institucional pareciera que está reaccionando constantemente a indicaciones hechas por parte de los mismos desarrolladores inmobiliarios, así como instituciones del mismo Estado que se encargan de fiscalizar los procedimientos, como la Contraloría General de la República.

Específicamente, la improvisación dentro del proceso PDUC se caracteriza por una falta de visión a futuro sumado a un diagnóstico poco certero respecto a las relaciones entre las diferentes instituciones públicas y sus visiones, además de la falta de prioridad política para destrabar el proceso, cuya causa es la misma improvisación, y da como consecuencia una separación entre los discursos de planificación que buscan articular políticamente las discusiones y las prácticas de planificación que finalmente se plasman en el territorio.

Finalmente, la consecuencia de estas micropolíticas de poder es que, al ser las bases móviles de las relaciones de fuerza, inducen desigualdad y asimetría en los diferentes momentos. Más que mal, finalmente las diferentes etapas de gobernanza son las etapas de una gobernanza casi netamente pública-privada, con una participación casi nula de la sociedad civil –la que se involucra solo en algunos momentos– manteniéndose invisible la mayor parte del tiempo.

CAPÍTULO V – DISCUSIONES Y CONCLUSIONES

5.1 Discusiones

5.1.1 La gestión urbana a través de los diferentes arreglos de gobernanza. Una aproximación a la privatización de la planificación en Pudahuel.

La evolución de los procesos de gestión urbana y planificación en Pudahuel, y su interacción con los distintos procesos de aprobación de los megaproyectos Urbanya y Pradera, dan cuenta del paso de la planificación a la *governance* (De Mattos, 2004).

Las características de este giro hacia la gobernanza, además se entienden dentro del giro neoliberal (Harvey, 2008), en el contexto de la segunda ola de privatización con una orientación pro-mercado (Nuisl et. al, 2012), se da principalmente a través de la existencia de asociaciones públicas-privadas. La Comisión Mixta de Urbanismo en la década de los 90 es un ejemplo de ello, transformando los espacios de toma de decisiones originalmente estatales, en espacios de deliberación público-privados, cuyo financiamiento era exclusivamente privado.

Al mismo tiempo, el rol financista de los desarrolladores inmobiliarios de un proceso normativo como lo es el PRC, da cuenta de los intereses por generar cambios en las formas de planificación, legando un rol secundario a las instituciones del Estado, principalmente al gobierno local, en lo que respecta a elaboración de propuestas específicas.

Existen, además, elementos característicos de este proyecto ideológico tales como i) la incorporación de nuevos actores privados en los procesos de toma de decisiones, en espacios antes restringidos al sector público (De Mattos, 2005) y la transformación de los sistemas de gobernanza (Theodore, Peck & Brenner, 2009). La primera idea se entiende a partir de la introducción de asociaciones públicas-privadas a la disputa de la planificación, mientras que la transformación de los sistemas de gobernanza se da en torno a la aparición de grandes desarrolladores inmobiliarios buscando planificar, sea como sea.

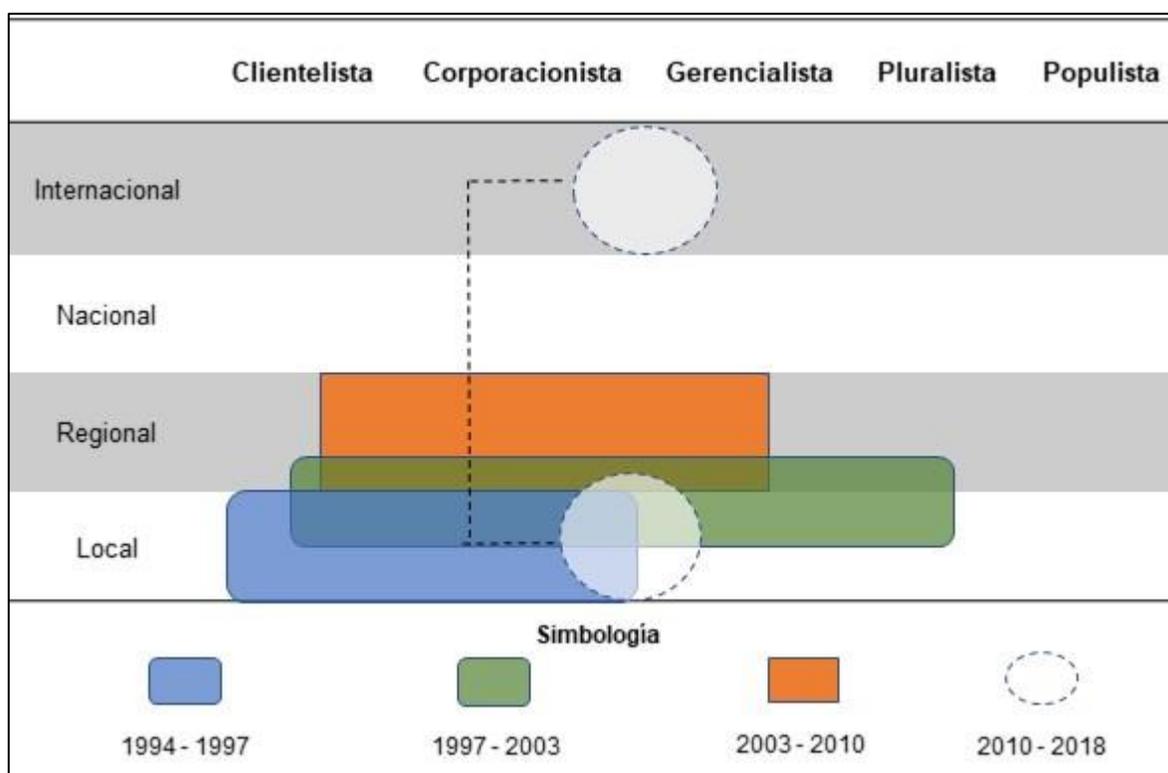
Pareciera que las diferentes etapas de gobernanza en Pudahuel están constantemente moviéndose y maniobrando a través de un proyecto neoliberal, donde el enfoque de gobernanza se aproxima más hacia un lente normativo (Lukas, 2018), ligado al *new public management* como forma de gestión pública (Vásquez, 2010) y donde el enfoque analítico (Martí-Costa & Tomás, 2016; Lukas, 2018) usado en la presente investigación aporta una caracterización respecto a cómo emergen y desaparecen ciertos actores de la arena de toma de decisiones, cuáles son los roles de los actores y cómo son las relaciones de poder entre estos (Lukes, 2007; Barton, 2008)

La característica de la gobernanza entre 1994 y 2003 se entiende desde la presencia de elementos corporacionistas y clientelistas, donde la existencia de asociaciones públicas-privadas y un desarrollo programático de acciones para lograr los objetivos de los intereses son la gran característica (DiGaetano & Strom, 2003), además de la movilización de recursos para financiar la Comisión Mixta. Asimismo, se identifica a partir de la coyuntura del PRMS en 1994 un escenario especial, que permite identificar y darle sentido al *régimen urbano*. En este sentido, se cumple gran parte de las características que definen este

régimen (Stone, 1989; 2011), tales como: i) una agenda de compromisos, manifestada a través de las condiciones o mitigaciones de los desarrollos inmobiliarios; ii) su estabilidad a través del tiempo y iii) su carácter multisectorial, donde existen además de desarrolladores inmobiliarios y el gobierno local, empresas de variados rubros involucradas con el futuro desarrollo de Pudahuel, e incluso miembros de la sociedad civil.

Desde 2004 a 2010, las características de la gobernanza cambian su escala de local a regional (Figura 17), además de la pérdida de la instancia formal de la Comisión Mixta y su evolución hacia la CODESUP. Las formas de gestión urbana toman ribetes claramente gerencialistas, las cuales se asocian a formas burocráticas y/o contractuales entre agentes del gobierno y los intereses privados, donde las decisiones autoritarias se dan por sobre la construcción de consensos (Pierre, 1999; DiGaetano & Strom, 2003). El procedimiento PDUC es un ejemplo de esta situación, donde las formas burocráticas y las decisiones de parte de cada uno de los servicios públicos involucrados es la tónica, y donde la orientación política de cada gobierno marca la pauta respecto al desarrollo urbano de la periferia de Santiago, involucrando directamente a Pudahuel.

Figura 17 – Síntesis de etapas de gobernanza en Pudahuel



Fuente: Elaboración propia

Al mismo tiempo, desde 2010 se identifica una fragmentación en los arreglos de gobernanza que se llevan adelante, principalmente a través del salto escalar que busca la CODESUP y la Municipalidad de Pudahuel con el discurso de la ciudad aeroportuaria, operando al mismo tiempo el proceso PDUC en escala local y regional.

Respecto al empresarialismo urbano presente en Pudahuel, es innegable que existen hace más de 20 años grandes intereses especulativos, que toman formas específicas a través del desarrollo condicionado. Considerando las condiciones nucleares que menciona Harvey (1989), junto con el proceso de destrucción creativa de la maquinaria político institucional al servicio del mercado (Theodore, Peck & Brenner, 2009), es posible observar que existe un patrón en torno a: i) la creación del tipo *deus ex machina* de asociaciones públicas-privadas que articulen en el debate en determinado momento con el fin de atraer nuevos recursos financieros e inversiones al territorio; ii) nuevas formas institucionales/normativas que se acomodan a los escenarios, destruyendo los arreglos de gobernanza formales para dar paso a nuevos arreglos informales, cuyas formas institucionales no son lo bastante claras y actúan en torno a una improvisación reactiva; y iii) una clara tendencia hacia la realización de proyectos urbanos como elementos que moldean la planificación urbana, en vez de políticas que democratizen la ciudad.

Deus ex machina, o Dios desde la máquina, consiste en una herramienta del teatro y del cine que se origina en el teatro griego, donde en las distintas representaciones, mediante una grúa (máquina) desde fuera del escenario, un actor representa el papel de dios y resuelve la situación o da giro a la trama. Las asociaciones públicas-privadas asociadas a la gestión urbana en Pudahuel pareciera que siguen el mismo recurso cinematográfico, siendo creadas desde la nada, sin seguir una lógica interna respecto a la situación local, para intentar solucionar o dar un giro a la coyuntura existente.

Más allá de que estas asociaciones públicas-privadas en sus diferentes momentos sean creadas por causa de una impuesta necesidad de los actores con intereses en Pudahuel, además de articular debates y atraer nuevos modelos de urbe, traen consigo recursos frescos para aportar a los diferentes déficits económicos del gobierno local de Pudahuel (Harvey, 2007a; Vicuña, 2013), desde la falta de recursos para elaborar un PRC durante los años 90, pasando por la lógica del condicionamiento, a la creación de nuevos estándares de ciudad, mucho más altos en cuanto a vivienda, equipamiento, infraestructura e inclusive, de habitantes de estratos socioeconómicos más altos, que sean compatibles con los nuevos actores financieros que se proyecta que llegarán –y que ya han llegado– a Pudahuel.

En cuanto a las formas específicas del diseño institucional, estas se pueden explicar en torno a dos momentos diferentes. Un primer momento donde la asociación pública-privada es la que lleva adelante los arreglos de gobernanza a nivel local, funcionando como un puente entre las labores del Estado y el mercado. Se puede entender este como un primer intento de privatización de la planificación en Pudahuel, donde las capacidades del gobierno local para controlar estos nuevos y latentes desarrollos inmobiliarios se ve claramente sobrepasada, adoptando este último la estrategia de cooperación en la búsqueda del mal menor, mientras los privados intentan mover las fronteras de la normativa específica del PRC, buscándose una posterior modificación del PRMS en función a sus intereses, para que se aprueben estos megaproyectos.

La segunda idea se caracteriza por un reescalamiento institucional en el espacio de toma de decisiones (Brenner, 1999; Martí-Costa & Tomas, 2016, Lukas, 2018), donde una nueva

forma institucional es creada para estos proyectos desde el Estado, quedando demostrado a través de los años que no podía coordinar sus propias instituciones, dando lugar a una improvisación (Silva, 2011; Farías, 2014) de tendencia reactiva en torno a los procedimientos a seguir. Esto da pie para la implementación de ajustes técnico-urbanísticos (López et. al., 2012) a nivel regional que se orientan a generar las condiciones para que los proyectos se concreten. Las diferencias en las formas de privatización de la gestión urbana se desarrollan en torno a la búsqueda, en un primer momento por medio de la asociación pública-privada, y en un segundo momento, a través de formas institucionales formales, que en los momentos de interacción van generando arreglos informales de gobernanza enfocados en privatizar el producto, la forma física de la nueva urbe.

De lo anteriormente dicho, es posible visualizar la tendencia hacia la realización de proyectos urbanos como elementos que moldean la planificación urbana, en vez de políticas que democratizen la ciudad, a partir de un empresarismo que se enfoca de manera económica en el territorio, con formas de desarrollo urbano predeterminadas por modelos extranjeros, sin un arraigo o pertinencia al territorio existente. Finalmente, el resultado de este empresarismo se puede visualizar en torno a una no menor extensión de la periferia urbana en proceso de urbanización completamente privada, con planes maestros desarrollados por los mismos privados, sin posibilidades –hasta el momento– de normarlo a través de mecanismos locales de planificación urbana en los próximos 30 años y conceptualizados a lo largo de estos últimos 25 años como *proyectos de integración*, sin que se entienda bien que significa esta integración.

5.1.2 Desde el área excluida del desarrollo urbano, hacia el área de extensión urbana en Pudahuel, privatizada como consecuencia de las relaciones de poder.

La mezcla y la bi-ubicuidad de las relaciones de poder existentes a través de los años han creado arreglos de gobernanza específicos, contenidos en recipientes frágiles e inestables asociados a los espacios de toma de decisiones, donde el poder fluye a veces de forma reactiva y otras con específicas trayectorias, principalmente motivadas por los escenarios políticos.

Las estrategias escalares llevadas adelante por los desarrolladores inmobiliarios para enfrentar diferentes momentos coyunturales que dan cuenta de que siempre buscan un espacio de toma de decisiones concreto: el de mayor posibilidad y seguridad para el logro de sus megaproyectos. Cabe destacar que no necesariamente serían decisiones acertadas para sus intereses, sobre todo durante la década de 1990 y principios de los 2000. Mientras tanto, la estrategia del actor público local consiste en generar coaliciones, asociaciones públicas-privadas donde se produzca el debate respecto al cómo urbanizar el área excluida del desarrollo urbano. En este sentido, la Municipalidad asume que indiscutiblemente los megaproyectos serán realizados en algún momento, a lo cual busca, además, no quedarse debajo de la discusión ni de la elaboración de condiciones, como le sucedió a la Municipalidad de Colina y el proyecto Piedra Roja. Estas estrategias públicas a nivel local se materializan en los momentos en que se crean estas asociaciones públicas-privadas, la Comisión Mixta y la CODESUP.

Al mismo tiempo, los macro-discursos que se enuncian en diferentes momentos en Pudahuel, tanto la planificación por condiciones como la ciudad aeroportuaria, actúan como meta-relatos (Lukes, 2007) en los diferentes momentos de debate, generando espacios de hegemonía que cumplen como *set de reglas*, dando pistas sobre cómo mantiene su influencia un régimen o política y cómo asegurar su cumplimiento en el caso de la planificación por condiciones y los PDUC (Howarth, 2010). Son estas prácticas políticas, las que son instaladas en el tejido social para volverse parte del cotidiano y así construir nuevas objetividades (Riker, 1986 en Howarth 2010; Flyvbjerg & Richardson, 2002).

No existe una relación formalizada entre las élites políticas que llevan adelante las políticas públicas urbanas y los agentes empresariales con intereses urbanos, en su mayoría asociados a especuladores inmobiliarios. La forma de relación más conocida institucionalmente se da por la existencia de la Cámara Chilena de la Construcción, donde los megaproyectos inmobiliarios de Pudahuel no tienen participación y esta última, tiende a no defender sus intereses versus los intereses de otras inmobiliarias, como lo fue en su momento la creación de los ZODUC o la modificación 100 del PRMS. Esta falta de relación formalizada específica lleva a la búsqueda de un espacio de deliberación, con diferentes coaliciones de gobernanza (formales) con estilos de arreglos pro-corporacionistas, donde en diferentes momentos el actor público toma la(s) decisión(es) que lleva(n) al resto de los actores a reestructurarse.

Finalmente, todos estos arreglos multiescalares específicos generan que una parte importante de la sociedad sea la gran perdedora en la arena de toma de decisiones urbanas (Lukes, 2007). La sociedad civil se queda debajo de las redes que definen las diferentes políticas, frente a la capacidad de los gobiernos locales y regionales y el modelo de negocio inmobiliario que moviliza y produce poder sobre ellos y, ¿en qué espacio?, en un área de extensión urbana gestionada y planificada por desarrolladores inmobiliarios, una miniciudad privada.

5.2 Conclusiones

5.2.1 Las consecuencias de la gobernanza en Pudahuel

Se concluye que el arreglo de gobernanza en Pudahuel, entre 1994 y 2003 se resume en dos fuerzas preponderantes interactuando en conjunto, por un lado, los intereses privados que buscan obtener de alguna forma la normativa necesaria para poder validar y desarrollar los megaproyectos inmobiliarios a través de los cuales buscan reinventarse económicamente –considerando la orientación económica de estos privados en las décadas pasadas– y, por otro lado, al actor público local –la Municipalidad–, que con las pocas atribuciones y recursos del momento, busca alguna forma de disminuir la brecha de pobreza presente, encontrando a los actores privados como aliados claves en torno a la necesidad de inversión económica en la comuna, así como financiamiento a los procesos necesarios que la misma no puede asumir. Es así como la Comisión Mixta de Urbanismo de Pudahuel y la interacción de sus actores en su funcionamiento interno, reflejan el arreglo de gobernanza urbana, que nace de las políticas públicas urbanas a nivel regional, opuestas a los intereses de la asociación.

Entretanto, los reajustes institucionales a partir del 2003 en torno a la aprobación de los megaproyectos Praderas, Urbanya y ENEA, se dan de una forma lenta y burocrática, en función a los tiempos de cada una de las instituciones públicas presentes en el procedimiento PDUC. Existe una relación directa entre el tiempo que tomó la aprobación de los proyectos con la cantidad, visión y diversidad de instituciones, cada una con una idea diferente respecto al cómo generar las *condiciones* para la urbanización de la periferia poniente. Los reajustes técnicos y legales urbanistas en el Estado de Chile son algo común respecto a la creación de nuevas normativas y marcos legales, dependiendo estos ajustes de la capacidad y atribuciones de cada uno de los servicios públicos. Mientras la capacidad de coordinación de los actores privados iba en aumento, sobre todo con la producción en conjunto de los estudios de impacto de transportes e infraestructura (EISTI y EISTU), la capacidad de coordinación de cada uno de los servicios públicos iba en declive, siendo la SEREMI de Vivienda y Urbanismo Metropolitana incapaz de generar una coordinación como entidad que funcionara de ventanilla única del proceso.

A su vez, los últimos reajustes escalares desde la coalición local de gobernanza en Pudahuel van en directo sentido con la búsqueda de oportunidades y recursos. La entrada de la CEPAL a la discusión por intermedio de convenios firmados con la Municipalidad da cuenta de la confirmación conceptual de la búsqueda de desarrollo para Pudahuel, la *ciudad aeroportuaria*. Esta búsqueda se da con un salto escalar desde lo local a lo internacional, inclusive dando cuentas de un posible quiebre o problemas de confianza con la escala intermedia de toma de decisiones. La relación lleva varios diagnósticos, todos coincidiendo en la necesidad de creación de *infraestructura internacional*, es decir, infraestructura que posibilite la entrada de inversiones financieras y de servicios a Pudahuel, compitiendo con otros espacios en la ciudad de Santiago, –como las comunas del cono oriente– además de posicionarse como una comuna competitiva a nivel internacional, compartiendo experiencias con otros municipios aeroportuarios a nivel mundial.

Dentro de las estrategias de dinamización económicas por parte de la coalición de gobierno local, existen dos grandes momentos, el primero, es la generación de condiciones para la inversión inmobiliaria orientada a poblar Pudahuel con estratos socioeconómicos más altos, en torno a megaproyectos inmobiliarios y un estándar mejor en vivienda de lo que existe actualmente en la zona histórica; y segundo, la búsqueda de inversión en infraestructura de carácter internacional, ya sea por parte de entidades privadas, como ENEA y su equipamiento empresarial logístico aeroportuario, o por entidades públicas como la Municipalidad y su convenio con la CEPAL y la creación de ALMA, orientadas a compartir experiencias de comunas con aeropuertos en sus territorios y la materialización de forma territorial proyectos que aprovechen dichas “*ventajas*”, como por ejemplo, un centro de convenciones internacional. No es más que la búsqueda de dinamización económica en la constante competencia urbana que va desde lo regional hacia lo internacional. En ambos momentos, existen asociaciones público-privadas que evolucionan en función de lograr ciertos intereses.

En cuanto a la reestructuración espacial del Estado, se concluye que los cambios redistributivos de responsabilidades y competencias se dan en procesos que no tienden a ser lineales, e inclusive pueden saltarse una escala para ir a otra. Al no ser lineales, debe

existir un catalizador a través del cual se logre distinguir cuáles son los cambios, y esto pasa por identificar las respuestas a procesos externos que fuerzan una redistribución y acomodamiento de funciones. Tal cual como lo fue una crisis económica en su momento, también los cambios normativos aplican para ello.

Institucionalmente, existe a través del tiempo una clara falta de coordinación entre las instituciones públicas multiescalares, ya sea a nivel regional entre instituciones (diferentes Secretarías Regionales Ministeriales), y estas con la Municipalidad en función de la visión de desarrollo urbano para Pudahuel. Esta fragmentación vertical se identifica entre gobierno central, regional y local, lo cual provoca que no exista un arreglo de gobernanza único a través de todas las instituciones presentes en los diferentes espacios de toma de decisiones, sino que se generen coaliciones de gobernanza parciales en cuanto a la escala, realizando diferentes apuestas según el contexto para poder ser determinantes en la toma de decisiones, con mutaciones en función del contexto impuesto por parte de las entidades administrativas y normativas en jerarquías mayores.

En términos de las relaciones de poder, se concluye que no necesariamente es la posesión de grandes recursos financieros y políticos los que posibilitan el control de los escenarios de gestión y planificación urbana, sino que estos encuentran una dependencia respecto a la configuración de las fases de gobernanza en los diferentes momentos. Pareciera que los desarrolladores inmobiliarios no pueden llevar adelante sus intereses debido a la improvisación reactiva que existe por parte del sector público, mostrando un giro respecto a lo sucedido en Colina, donde fue el mismo Estado el que les facilitó la modificación normativa a los desarrolladores inmobiliarios.

Finalmente, Pudahuel desde la década de 1990 se posiciona como un espacio experimental de políticas de gestión urbana, donde los diferentes actores ponen en juego diversas estrategias, movilizan recursos políticos, económicos, expertos nacionales e internacionales, buscando generar espacios de debate y conceptos que articulen el desarrollo comunal. Gran parte de este período, hasta llegar a la actualidad, es una suerte de ensayo y error, de improvisación reactiva, donde hasta el momento en que se aprueba finalmente la normativa que avala los PDUC en 2018, ningún actor gana. Claramente, la tenacidad de estos últimos, sumado a la capacidad económica de resistir los diferentes escenarios con una visión de futuras ganancias, los da como ganadores de esta larga batalla de intereses.

5.2.2 El futuro del área de extensión urbana en Pudahuel.

Seamos claros, la denominada “*área excluida del desarrollo urbano*”, que se refiere al Pudahuel fuera del límite urbano a través de diversos instrumentos de planificación territorial, dejó de serlo hace bastante tiempo, para posicionarse como una más de las “*áreas de extensión urbana*”. Entre disputas público-privadas a diferentes escalas, discordancias a nivel institucional y grandes capitales con intereses inmobiliarios generando tensiones en un espacio fértil para las ganancias de estos, es que esta área se ha transformado en un espacio de disputas urbanas, con un potencial increíble y conflictos latentes por suceder, de diferentes índoles

La planificación y gestión urbana hasta el momento no ha sido capaz, a través de sus diferentes formas y etapas, de direccionar y orientar territorialmente a Pudahuel hacia un desarrollo holístico y con justicia espacial, sino que lo ha hecho a través de una fragmentación constante y multi nivel, ya sea fragmentándolo territorialmente o segmentando los espacios de toma de decisiones, cada vez más difuminados entre el Estado y los actores privados. Esto es consecuencia de visiones sectoriales, fragmentadoras y por, sobre todo, empresariales.

Finalmente, ¿qué sigue luego de la aprobación de los PDUC a principios de 2018? A diferencia de la experiencia ZODUC, para los PDUC se tienen mayores herramientas para poder generar fiscalizaciones en los términos que se aprobaron, como puntos de partida. A nivel regional y central, debería quedar la experiencia del estado de improvisación caótica en los que se estuvo a partir de 2003, sin claridad respecto a los procedimientos y con un Estado que no podía ponerse de acuerdo ni siquiera consigo mismo.

5.2.3 Gobernanza, institucionalidad y escala en prospectiva

Resulta hasta desconcertante, tanto el casi inexistente seguimiento a este proceso por parte de la misma institucionalidad, como la falta de discusión sobre la expansión urbana que fue aprobada a principios de 2018. Si bien, el caso de Pudahuel se constituye como una gran particularidad en planificación urbana en Chile, sólo es particular en cuanto a aplicación del modelo específico de planificación por condiciones.

En términos de gobernanza y de estrategias escalares, este caso muestra muchos aprendizajes al respecto, principalmente en torno al cómo los desarrolladores inmobiliarios presionan para lograr sus desarrollos, y el cómo este modelo de gobernanza público-privado, pareciera un modelo de gestión urbana de las grandes ligas, donde grandes actores tanto privados como institucionales son los protagonistas y queda poco o nada de espacio de participación a la sociedad civil, sin lograr una planificación ciudadana efectiva.

Al mismo tiempo, las descoordinaciones escalares presentes en las diferentes instituciones dan pie para que exista esta *improvisación reactiva*, donde no se ve una organización de las potestades de las instituciones de acuerdo a su escala territorial. Es más, la siempre inexistente escala metropolitana y su importancia para el reconocimiento, diagnósticos y propuestas para las metrópolis chilenas es notoria, y es necesario no sólo que exista retóricamente, sino que se articule a través de instituciones y un lugar en los espacios de toma de decisiones dentro de la gestión urbana chilena.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahumada, K. (2016). *Recuperación del Rol de las Mujeres Pobladoras en la Historia de Pudahuel. (1965-1989): Luchas y sueños por Extrapolar*. Tesis para optar al grado de Magister en Estudios de Género y Cultura. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Santiago, Chile.
- Astorga, J. (2010). *El Gobierno de Pudahuel: Aplicación del Análisis del Régimen a un Caso Chileno. Estudios de Planificación Urbana y Regional*. 2010. Disponible en: <http://www.cipdel.cl/cipdel/wp-content/uploads/2012/03/Versi%C3%B3n-Final-de-Tesis-R%C3%A9gimen-Urbano.pdf>
- Barton, J. (2008). *El Poder de la Gobernanza: el eslabón perdido de la sustentabilidad urbana*. Ciudad, Poder y Gobernanza, 413-430.
- Brenner, N. (1999). *Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union*. Urban studies, 36(3), 431-451.
- Cabello, M. (2015). *Derecho Urbanístico y Planificación Urbana: Historia, Análisis y Proyecciones*. Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Santiago, Chile.
- Cámara Chilena de la Construcción (CChC). (2012). *Informe CURBA N°102 (Informe Cambios Urbanos No. 102)* (p. 4). Cámara Chilena de la Construcción.
- Cisneros, R. (2008). *¿Qué es el poder?* Administración Contemporánea, Revista de Investigación, 1, 1-16.
- De Mattos, C. (2005). *De la planificación a la governance*. Revista Paranaense de Desenvolvimento. N°107. Curitiba. P. 9-23.
- De Mattos, C. (2006). *Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana*. Nueva Sociedad, no. 212 (2007), p. 82-96.
- De Mattos, C (2011). *Santiago de Chile, de ciudad a región urbana*. Santiago, Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales.
- De Ramón, A. (2018). *Santiago de Chile (1541-1991): Historia de una sociedad urbana*. Editorial Catalonia.
- De Salas, S., D., Martínez, V. M. M., & Morales, C. M. P. (2011). *Una guía para la elaboración de estudios de caso. Razón y palabra, (75)*, 39.

- DiGaetano, A., & Strom, E. (2003). *Comparative urban governance an integrated approach*. *Urban affairs review*, 38(3), 356-395.
- Etchegaray, A. (1994). *Huella y Visión de una gestión Ministerial*, editado por Comunicaciones Despertar. Santiago, Chile.
- Fair, H. (2010). *Una aproximación al pensamiento político de Michel Foucault*. *Polis*, 6(1), 13-42.
- Farías, I. (2014). *Improvising a market, making a model: Social housing policy in Chile*. *Economy and Society*, 43(3), 346-369.
- Flick, U (2012) *Introducción a investigación cualitativa*. Ediciones Morata. Tercera Edición.
- Flyvbjerg, B., & Richardson, T. (2002). *Planning and Foucault: in search of the dark side of planning theory*. *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*, London and New York: Routledge, 44-62.
- Foucault, M. (2003). *Vigilar y Castigar*. Siglo XXI editores. Buenos Aires.
- Fuenmayor, F. Á. (2007). *El concepto de poder en Michel Foucault*. *A Parte Rei: revista de filosofía*, (53), 6.
- Garretón, M. A. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010*. Santiago: Editorial Arcis/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (clacso).
- Giraldo Díaz, R. (2006). *The Power and Resistance in Michel Foucault*. *Tabula Rasa*, (4), 103-122.
- Goodwin, M., & Painter, J. (1996). *Local governance, the crises of Fordism and the changing geographies of regulation*. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 635-648.
- Gurovich, A. (2000). *Conflictos y negociaciones: La Planificación Urbana en el desarrollo del Gran Santiago*. *Revista de Urbanismo*, (2).
- Harvey, D. (1989). *From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism*. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17.
- Harvey, D. (2007a) *Espacios del Capital*. Hacia una geografía crítica. Ediciones AKAL.
- Harvey, D. (2007b). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press, USA.
- Harvey, D. (2008). *El derecho a la ciudad*. *New Left Review* N° 53. Revista digital. Disponible en: <http://newleftreview.org/11/53/david-harvey-the-right-to-the-city>

- Heinrichs, 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.
- Herman, P. (31 de enero de 2019). *Proyectos inmobiliarios en Pudahuel: las irregularidades de Ciudad de Los Valles e Izarra de Lo Aguirre*. CIPER, Disponible en <https://ciperchile.cl/2019/01/31/proyectos-inmobiliarios-en-pudahuel-las-irregularidades-de-ciudad-de-los-valles-e-izarra-de-lo-aguirre/>.
- Herrero, A. L. (2016). *Relaciones de poder y guerra*. Política y Sociedad, 53(2), 603-620.
- Hidalgo, R., & Janoshka, M. (2014). *La ciudad neoliberal. Santiago de Chile: Serie Geolibros, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile/Departamento de Ciencias Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid*.
- Hindess, B. (1996). *Discourses of power from Hobbes to Foucault*. Oxford: Blackwell Publishers Inc.
- Hobbes, T. (1999). *Leviatán*, Alianza Editorial.
- Howarth, D. (2010). *Power, discourse, and policy: articulating a hegemony approach to critical policy studies*. Critical policy studies, 3(3-4), 309-335.
- INE (2017). *Resultados Censo 2017*. Recuperado de: <http://resultados.censo2017.cl/Region?R=R13>
- Jadue, D., Gonzalez, S., Hernandez, M., Vargas, J. (1999) *¿Participación ciudadana o privatización de la planificación? El caso del Plan Regulador Comunal de Pudahuel* (sin publicar). Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Escuela de Postgrado. Universidad de Chile.
- Küpfer, B. (2016). *ENEA Report 43*. Santiago: ENEA.
- Laclau, E., & Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*.
- Langa, H.A. (2016). *Relaciones de poder y guerra/Power Relations and War*. Política y Sociedad, 53(2), 603-621.
- Llorens, M. (2010). *Análisis de Información Estadística para la Construcción de un Sistema de Indicadores de Calidad de Vida Urbana: Estudio de Caso Comuna de Pudahuel*. Tesis para optar al grado de Magister. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

- 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*. Revista INVI, 27(76), 75-114.
- 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.
- Lukas, M. (2018). *Urban Governance*. En: Orum, A. (ed.) The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies, Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell. (en imprenta)
- Lukas, M. (2019). *Urban rescaling*. The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies, Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell.
- Lukas, M., & Fragkou, M. C. (2014). *Conflictividad en construcción: desarrollo urbano especulativo y gestión del agua en Santiago de Chile*. Ecología política, (47), 67-71.
- Lukes, S. (2007). *El poder: un enfoque radical*. Siglo XXI de España Editores.
- Marín, C. (2012). *Aproximaciones a Lo Social en los Programas del MINVU: Revisión Crítica y Recomendaciones desde los Enfoques del Hábitat Residencial y la Cohesión Social*. Actividad Formativa Equivalente para postular al Grado Académico de Magíster en Hábitat Residencial. Instituto de la Vivienda. Santiago de Chile.
- Márquez, F. (2005). *Identidad y fronteras urbanas en Santiago de Chile. Transformaciones urbanas y procesos territoriales. Lecturas del nuevo dibujo de la ciudad latinoamericana*. Instituto de Geografía. Serie Geolibros. PUC. p. 147-177. Santiago.
- Martí-Costa, M., & Tomás, M. (2016). *Crisis y evolución de la gobernanza urbana en España*. Ciudad y territorio: Estudios territoriales, (188), 187-199.
- Memoria Chilena (2006). *Chile: población censada y tasas de crecimiento medio anual, según ciudades 1955-2002*. Recuperado de: <http://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0018840.PDF>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1994). *Memoria explicativa del Plan Regulador Metropolitano de Santiago*. Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura. Unidad de Planificación. Enero de 1994.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2014). *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile*. En M. d. Urbanismo, P. Giménez, & J. Ugarte G (Edits.), *Política Nacional de Desarrollo Urbano* (Vol. 4). Santiago, Chile.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2017). *Ley General de Urbanismo y Construcciones*.

- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). *Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts*. *Academy of management review*, 22(4), 853-886.
- Moreno, H. C. (2006). *Bourdieu, Foucault y el poder*. *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 1(II).
- Municipalidad de Pudahuel. (1998). *Acta de Concejo Municipal de Pudahuel. Sesión ordinaria N°17*. Secretaría Municipal, Municipalidad de Pudahuel. Santiago, Chile.
- Municipalidad de Pudahuel. (2002). *Memoria Explicativa Plan Regulador Comuna de Pudahuel (no aprobado)*. Santiago, Chile.
- Municipalidad de Pudahuel. (2003). *Informe Social de Pudahuel. Una aproximación a la Realidad Socioeconómica de la Comuna*. Departamento de Estudios Sociales. Santiago, Chile.
- Municipalidad de Pudahuel. (2008). *Cuenta Pública año 2008*. Santiago, Chile.
- Municipalidad de Pudahuel. (2012). *Plan de Desarrollo Comunal Pudahuel 2011-2015*. Santiago, Chile.
- Municipalidad de Pudahuel. (2013). *Cuenta Pública año 2012*. Santiago, Chile.
- Municipalidad de Pudahuel. (2014). *Cuenta Pública año 2013*. Santiago, Chile.
- Municipalidad de Pudahuel. (2015). *Atlas Comunal de Pudahuel*. Dirección de Desarrollo Comunitario, Departamento de Estudios e Información Social. Santiago, Chile.
- Negocios, E. y. (17 de abril de 2016). *Una bajísima oferta tiene Pudahuel*. Obtenido de Clasificados: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=243476>
- Nuissl, H., Höhnke, C., Lukas, M., Durán, G., & Seeger, C. R. (2012). *Megacity governance: Concepts and challenges*. En *Risk habitat megacity* (p. 87-108). Springer Berlin Heidelberg.
- Peck, J., & Tickell, A. (2002). *Neoliberalizing space*. *Antipode*, 34(3), 380-404.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). *Governance without government? Rethinking public administration*. *Journal of public administration research and theory*, 8(2), 223-243.
- Pierre, J. (1999). *Models of urban governance the institutional dimension of urban politics*. *Urban affairs review*, 34(3), 372-396.
- Poduje, I. (2006). *El globo y el acordeón: planificación urbana en Santiago, 1960-2004. Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos*. Santiago, Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP), 131-176.

- Poduje, I. (2008). *Participación ciudadana en proyectos de infraestructura y planes reguladores*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos.
- 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. Buenos Aires, Programa de Investigación Internacional Grandes Regiones Metropolitanas del Mercosur y México, México.
- Qué Pasa. (9 de febrero de 2012). *El frustrado negocio para extender Santiago*. Qué Pasa Negocios. Obtenido de: <http://www.quepasa.cl/articulo/negocios/2012/02/16-7722-9-el-frustrado-negocio-para-extender-santiago.shtml/>
- Rajevic, E. (2017). *Derecho y legislación urbanística en Chile*. Revista Derecho Administrativo Económico, (04), 527-548.
- Riker, W. H. (1986). *The art of political manipulation (Vol. 587)*. Yale University Press.
- Rodríguez Marino, P., Schtivelband, E., & Terriles, R. (2008). *Ideología, discurso, subjetividad. La reconfiguración de la problemática de la hegemonía en la obra de Ernesto Laclau*. Revista de filosofía y teoría política, (39), 31-51.
- Rodríguez, A., & Rodríguez, P. (2012). *Políticas neoliberales en Santiago de Chile: políticas contra la ciudad*. En Ciudades, una ecuación imposible (p. 131-153). Icaria.
- Rodríguez, A., & Winchester, L. (2001). *Santiago de Chile: Metropolitización, globalización, desigualdad*. EURE (Santiago), 27(80), 121-139.
- Rodríguez, J. C. (2011). *Planificación urbana en perspectiva: una mirada a nuestra formación en teoría de la planificación urbana*. Quivera, 13(2), 232-258.
- Rugiero Pérez, A. M. (2011). *Experiencia chilena en vivienda social: 1980-1995*. Revista INVI, 13(35).
- Ruiz-Tagle, J. (2013). *A theory of socio-spatial integration: Problems, policies and concepts from a US perspective*. International Journal of Urban and regional research, 37(2), 388-408.
- Sassen, S. (1991). *La ciudad global: Nueva York. Londres, Tokio*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Schmitter, P. C. (1977). *Modes of interest intermediation and models of societal change in Western Europe*. Comparative Political Studies, 10(1), 7-38.
- Servicio de Evaluación Ambiental (SEA). (2013). *Consolidado de Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto denominado: Plan Regulador Comunal de Pudahuel*. Servicio de Evaluación Ambiental. Santiago, Chile.

- Silva, E. R. (2011). *Deliberate improvisation: Planning highway franchises in Santiago, Chile*. *Planning theory*, 10(1), 35-52.
- Stoker, G. (1998). *Governance as theory: five propositions*. *International social science journal*, 50(155), 17-28.
- Stone, C. N. (1989). *Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988*. University press of Kansas.
- Stone, C. N. (2001). *The Atlanta experience re-examined: The link between agenda and regime change*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 25(1), 20-34.
- Szurmuk, M., & Irwin, R. M. (Eds.). (2009). *Diccionario de estudios culturales latinoamericanos*. Siglo XXI.
- Tapella, E. (2007). *El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario*. Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).
- Theodore, N., Peck, J., & Brenner, N. (2009). *Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados*. *Temas sociales*, 66, 1-13.
- 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.
- Troncoso, C. (2012). *Estudio Estratigráfico y de Volcanología Física de la Ignimbrita Pudahuel*. Memoria para optar al título de Geóloga. Facultad de Geología, Universidad de Chile. Santiago, Chile.
- Universidad Diego Portales. (2016). *Teoría Financiera*. Obtenido de <http://teoriafinanciera.cl/Ayudantias/Antecedenteshidronor.pdf>
- Valdés, J. G. (2017). *Lugar y Resiliencia Comunitaria: Estudio desde la Problemática Ambiental en Comunidades Rurales de Pudahuel*. *Espacios*, 1(2), 177-206.
- Vásquez, A. (2010). *El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades*. Barcelona, España.
- Vicuña, M. (2013). El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile. *Revista Invi*, 28(78), 181-219.
- Williams, R. (1973). *Base and superstructure in Marxist cultural theory*. *New left review*, (82), 3.

- Yañez, G., Rehner, J., & Figueroa, O. (2010). *Redes empresariales e informales en el mercado inmobiliaria de Santiago de Chile*. Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales, 14.
- Yin, R. (1994). *Case study research: Design and methods*. Beverly Hills.
- Zunino, H. M. (2001). *La planificación urbana en el Chile de hoy: "actores sociales estructurados" y la construcción de redes de gobernabilidad*. Revista de Geografía Norte Grande, 28, 73-78.
- Zunino, H. M. (2006). *Power relations in urban decision-making: neo-liberalism, "techno-politicians" and authoritarian redevelopment in Santiago, Chile*. Urban Studies, 43(10), 1825-1846.
- Zúñiga, V. (2007). *PUDAHUEL En el Camino de la Memoria. De Las Barrancas a Pudahuel 450 años de historia*. Municipalidad de Pudahuel. Santiago, Chile.