



UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Escuela de Postgrado
Escuela de Pregrado

**Gobernanza urbana y el rol de la contestación ciudadana en el contexto de
producción inmobiliaria vertical en la comuna de Estación Central, en el
período 2005-2022.**

Tesis para optar al Grado de Magíster en Geografía
Memoria para optar al Título Profesional de Geógrafo

FELIPE MATIAS IGNACIO IBARRA GUAJARDO

Profesor Guía: Dr. Michael Lukas

SANTIAGO – CHILE

2022

AGRADECIMIENTOS

Antes del comienzo de la lectura de mi trabajo de tesis, quisiera agradecer a mi persona e integridad, por el desafío conseguido con este trabajo investigativo de desarrollo de tesis académica. También agradecer a mi madre Nelly por todo el soporte intelectual, emocional y físico, siempre preocupada de mi bienestar. Sin duda el conseguir culminar este proceso es gracias a ella, el amor más grande para ella y mi familia. También agradecer a mi padre que dejó de estar en este mundo terrenal cuando yo tenía 11 años, sin embargo, sus valores, convicciones y amor por el conocimiento continúan en mí, le agradezco por toda su generosidad e integridad transmitida. A mis hermanos, Rodrigo y Francisca por cada muestra de aliento para perseverar, rendir y superar el proceso, sin duda, esto también va dirigido a ellos. A Emilia, mi sobrina que me muestra la curiosidad como hábito de cada día. No podría olvidarme de Clarita perruna y Kuyén gatuna, mis compañeras del espacio cotidiano y el cariño transmitido en el hogar.

Agradecer al profesor Michael Lukas por su paciencia, y también por el fomento de la perseverancia para llevar adelante este proceso de tesis.

Gracias a todas las personas con quienes compartimos una conversación o un saludo amigable, durante este último periodo del proceso de tesis.

Gracias a mi familia Guajardo como también a mi familia Ibarra.

Un abrazo fraterno para cada uno de ustedes.

RESUMEN

El presente estudio tiene como propósito investigar, analizar e informar sobre la evolución de la gobernanza urbana y su relación con la contestación de las organizaciones de defensa de barrios en el contexto de producción inmobiliaria vertical dentro de la comuna de Estación Central durante el período 2005 hasta el 2022, que se encuentra mediada por la participación y la (des) legitimación que obtiene el modelo de gobierno local en torno a la toma de decisiones y no-decisiones de las políticas urbanas locales.

El establecimiento de un régimen urbano, con una coalición público-privada y la utilización de mecanismos informales de relacionamiento posibilitó el escenario para la proliferación depredadora de desarrollos inmobiliarios sin precedentes en la confluencia de sus características edificatorias al interior del área de estudio. Esto acompañado de una política de *laissez-faire* administrativo (dejar ser, ausencia de control administrativo) que permitió consolidar la producción inmobiliaria vertical en el área de estudio.

Mientras que la emergencia de la contestación ciudadana logró evidenciar el conflicto y mediante una serie de prácticas y acciones de re-escalamiento contestatario, donde las organizaciones barriales van utilizando los espacios administrativos escalando en la jerarquía administrativa del sector público; consiguiendo así develar contradicciones del Régimen Urbano, y de esta manera poder dar paso hacia una nueva administración local con un modelo basado en un mayor fortalecimiento en lo local y en la participación ciudadana.

Palabras Claves: Producción Inmobiliaria Verticalizada, Gobernanza Urbana, Contestación Ciudadana, Organizaciones de Defensa de Barrios.

ÍNDICE DE CONTENIDO

CAPÍTULO 1. PRESENTACIÓN	1
1.1 Introducción	1
1.2 Planteamiento del Problema	3
1.3 Antecedentes del área de estudio	8
1.4 Objetivos	10
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO	11
2.1 La gobernanza urbana analítica en un contexto de urbanismo neoliberal	13
2.1.1 <i>¿Cómo aproximarse al estudio de la Gobernanza Urbana desde una perspectiva analítica?</i>	16
2.1.2 <i>Modelos Interpretativos de la Gobernanza Urbana</i>	19
2.1.3 <i>La noción de re-escalamiento en la gobernanza urbana</i>	21
2.2 La actividad productiva inmobiliaria vertical en áreas centrales de la ciudad	23
2.2.1 <i>Producción Inmobiliaria Verticalizada en Estación Central</i>	25
2.3 Problemas en la participación ciudadana y el rol de la contestación ciudadana.	27
2.3.1 <i>Emergencia de movimientos sociales a escala local y su contestación</i>	
2.4 Conclusión y síntesis conceptual	31
CAPÍTULO 3: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN CUALITATIVA PARA EL CASO DE ESTUDIO DE ESTACIÓN CENTRAL	35
3.1 Introducción	35
3.2 Diseño Metodológico	35
3.3 Pasos Metodológicos	38
3.3.1 <i>Métodos Aplicados de Investigación</i>	42

CAPÍTULO 4. RESULTADOS: LA EVOLUCIÓN DE LA GOBERNANZA URBANA Y EL ROL DE LA CONTESTACIÓN CIUDADANA EN EL CONTEXTO DE PRODUCCIÓN INMOBILIARIA VERTICAL EN ESTACIÓN CENTRAL.	48
4.1 Reconstrucción del historial de la producción inmobiliaria en el período 2005-2022.	48
4.1.1 <i>El dinamismo inmobiliario vertical al interior de Estación Central</i>	51
4.1.2 <i>Caracterización del Negocio Inmobiliario en Estación Central.</i>	60
4.1.3 <i>¿Qué es lo particular de esta producción inmobiliaria? Impactos Físicos y Sociales de la Producción Inmobiliaria Intensiva.</i>	65
4.2 Evolución de la reconfiguración de la gobernanza urbana en Estación Central (2005-2022).	68
4.2.1 <i>Fase 1 (2005-2016): Régimen Urbano con modelo pro-crecimiento.</i>	71
4.2.2 <i>Fase 2 (2017-2019): Cuestionamiento y crisis del Régimen Urbano.</i>	95
4.2.3 <i>Fase 3 (2020-2022): Desde el Régimen Urbano hacía el tránsito de un municipio con enfoque en lo local</i>	104
4.3 Análisis del rol de la contestación ciudadana	110
4.3.1 <i>Crisis de la participación ciudadana y emergencia de las Organizaciones de Defensas Barriales.</i>	110
4.3.2 <i>Prácticas y contestación política de las Organizaciones de Defensa de Barrios</i>	114
CAPÍTULO 5. DISCUSIONES	133
5.1.1 <i>Consecuencias de la producción inmobiliaria vertical con una debilitada gobernanza urbana</i>	133
5.1.2 <i>Caracterización de los períodos de Gobernanza Urbana en Estación Central</i>	135
5.1.3 <i>El rol de la contestación de las organizaciones de defensa de barrios en el caso de estudio.</i>	139
CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES	142
CAPÍTULO 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	146

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Área de estudio	9
Figura 2: Número y superficie de viviendas en edificaciones de obra nueva de 9 y más pisos según comunas. Total 1990-2014.	24
Figura 3: Escalera de participación ciudadana	29
Figura 4: Síntesis marco conceptual	32
Figura 5: Fases del Diseño Metodológico del Caso de Estudio.	37
Figura 6: PRC vigente de la comuna de Estación Central.	49
Figura 7: Evolución de los IPT's heredados en la creación de la comuna de Estación Central .	50
Figura 8: Oleadas de edificación verticalizada en Estación Central.	53
Figura 9: Permisos de Edificación Período 2010-2018. Estación Central, Santiago de Chile.	54
Figura 10: Etapas de edificación del área de estudio.	57
Figura 11: Participación porcentual de inmobiliarias en Estación Central (2008-2016).	60
Figura 12: Desplazamiento de Viviendas con Valores menores a 2.000 U.F.	64
Figura 13: Línea de tiempo de las transiciones administrativas de alcaldes en el período 2005-2022.	70
Figura 14: Agentes de Desarrollo Local - PLADECO 2005-2010	77
Figura 15: Ingresos por permisos de edificación: 2010-2022.	87
Figura 16: Audiencia de Lobby con Armin Seeger.	94

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Marco Metodológico adaptado desde Nuijss et. al. (2012).	16
Tabla 2: Marco Institucional utilizado para el estudio de caso de la gobernanza urbana en Estación Central.	17
Tabla 3: Mecanismos de Relacionamento Formal e Informal	18
Tabla 4: Fuentes de información utilizadas en la presente investigación	37
Tabla 5: Resumen de los Pasos Metodológicos.	38
Tabla 6: Entrevistas realizadas a distintos actores.	44
Tabla 7: Edificaciones con nivel de precariedad "muy alta"	61
Tabla 8: Variación Demográfica Censo 2002, 2017 y Estimación 2021.	66
Tabla 9: Escala multinivel de las competencias administrativas del sector público.	68

Tabla 10: Escala multinivel de las facultades territoriales de los actores privados.	69
Tabla 11: Evolución de normativa urbana y de planificación en Estación Central.	72
Tabla 12: Comité Convocante PLADECO 2005-2010	73
Tabla 13: Ingreso por conceptos de permisos de edificación 2005-2022	87
Tabla 14: Resumen de las administraciones alcaldías de la fase 1: Régimen urbano	95
Tabla 15: Resumen de la gobernanza urbana local en Estación Central	108
Tabla 16: Historial de los sucesos y niveles de participación ciudadana en el área de estudio	111
Tabla 17: Cronología de las prácticas políticas locales	114

ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1: Condominio “Barrio Parque Santiago”.	55
Imagen 2: Edificio Urban, Av. Ecuador 4122.	56
Imagen 3: Edificio Centro Alameda 2.	57
Imagen 4: Proyecto “Buzo Sobenes” y “Blanco Garces” – Inmobiliaria SuKsa.	59
Imagen 5: Edificio Alameda Urbano – SuKsa	62
Imagen 6: Edificio Mirador Souper – SuKsa.	63
Imagen 7: Casa isla - Edificación continua	91
Imagen 8: Tweet del intendente Orrego.	96
Imagen 9: Agrupación de Defensa de Barrios en el Concejo Municipal 22 de diciembre del 2016.	115
Imagen 10: Periódico “Contraloría Ciudadana” elaborado por las Agrupaciones de Defensa de Barrios de Estación Central en el año 2017.	117
Imagen 11: Adultos mayores fabricando lienzos contestatarios.	119
Imagen 12: Vecinos elaborando lienzos para la marcha del 10/12/2017	120
Imagen 13: Basta! No + Edificios. Exigimos dignidad barrial.	121
Imagen 14: ¡Alcalde! ¿Para Ud. esto es “Progreso”?	122
Imagen 15: Sr. Alcalde. Las inmobiliarias se han enriquecido gracias a usted...\$	123
Imagen 16: No + Edificios Ilegales, No + Permisos Mal Otorgados.	124
Imagen 17: Agrupaciones de Defensa de Barrios y figuras políticas en la entrega de petición al Presidente Piñera 12 de Octubre del 2018.	131
Imagen 18: Firma de presidentes de Agrupación de Defensa de Barrios y de Consejeros Regionales y Diputadas/os.	132

LISTA DE ABREVIACIONES Y ACRONIMOS

ADB	Agrupación de Defensa de Barrios de Estación Central
ADI	Asociación de Desarrolladores Inmobiliarias
CCHC	Cámara Chilena de la Construcción
CDPD	Comité de Defensa, Protección y Desarrollo de Estación Central
COREMA	Corporación Regional de Medio Ambiente
CPP UC	Centro de Políticas Públicas Universidad Católica
DDU	División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo
DOM	Dirección de Obras Municipales
GORE RM	Gobierno Regional de la Región Metropolitana
LGUC	Ley General de Urbanismo y Construcciones
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
ODB-EC	Organizaciones de Defensa de Barrios de Estación Central = ADB + CDPD
OGUC	Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones
PRC	Plan Regulador Comunal
PRIS	Plan Regional Intercomunal de Santiago
PRMS	Plan Regional Metropolitano de Santiago
SEREMI	Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

CAPÍTULO 1. PRESENTACIÓN

1.1 Introducción

La presente investigación propone comprender la evolución de la gobernanza urbana y el rol de la contestación ciudadana en el contexto de producción inmobiliaria vertical en el caso de estudio de la comuna de Estación Central. Se analiza el período comprendido desde el año 2005 hasta el 2022, dado que en el año 2005 comenzó la elaboración del primer plan regulador comunal (PRC) y entró en vigencia el PLADECO 2005-2010, que posibilitaría la construcción de una agenda urbana junto con la movilización de recursos entre actores público-privados, posibilitando el establecimiento de la producción inmobiliaria vertical al interior de la comuna en el período 2012-2022.

La gobernanza urbana con la identificación de sus actores, sus relaciones y toma de decisiones, transita desde la conformación de un régimen urbano con una coalición público-privada y un escaso margen a la participación ciudadana e involucramiento de la sociedad civil, hacía la crisis del régimen en el período 2017-2019 dando término a 21 años de gobierno local liderado por la coalición política de derecha, vinculada a la UDI. En 2021 asume un nuevo gobierno con intereses vinculados a la izquierda política, con una agenda centrada en el fortalecimiento local, promoción de transparencia y participación.

El rol de la contestación ciudadana posee relación con la operación del régimen urbano (2005-2016), donde la participación ciudadana resultó ser de tipo informativa y consultiva en la elaboración del PRC y del PLADECO, sin embargo, en el comienzo de la promoción inmobiliaria (2012-2016) se dejó un debilitado margen a la contraposición de los intereses vecinales en el proceso. Por lo tanto,

frente la debilitada inclusión y participación ciudadana de las comunidades locales en los asuntos políticos urbanos emergen en el año 2015 las organizaciones de defensa de barrios. Estas organizaciones mediante diversas prácticas territoriales locales y de re-escalamiento en las administraciones públicas contestan frente al proceso de producción inmobiliaria vertical que ha generado una serie de impactos y transformaciones de los barrios, generando un conflicto en torno a los intereses del municipio con una visión pro-crecimiento y el resguardo del estilo de vida barrial que desean proteger estas organizaciones.

En base a lo planteado, la presente investigación se organiza de la siguiente manera: El primer capítulo plantea la problemática a estudiar, los antecedentes del área de estudio y el objetivo general de estudio con sus tres objetivos específicos. El segundo capítulo plantea la construcción del marco teórico conceptual sobre el vínculo teórico de la gobernanza urbana, producción inmobiliaria y contestación ciudadana. El tercer capítulo plantea la metodología de investigación de tipo cualitativa y de caso de estudio con la elaboración y aplicación de entrevistas semiestructuradas de las cuales se desprendió un análisis mediante la técnica de análisis de contenido cualitativo. En el cuarto capítulo se plantean los resultados de acuerdo a cada objetivo específico, dando paso al quinto capítulo de discusiones, planteando el vínculo entre las principales conceptualizaciones del marco teórico y los resultados obtenidos. Finalmente, en el sexto capítulo de conclusiones, se plantean las principales respuestas a la pregunta de investigación como las principales limitaciones y complejidades al momento de realizar la investigación.

A continuación, se da paso al planteamiento del problema de investigación.

1.2 Planteamiento del Problema

Durante la última década, la producción inmobiliaria vertical ha estado inmersa en la producción de una serie de problemáticas y conflictos en las áreas centrales de distintas ciudades latinoamericanas. Estos conflictos se originan a partir del interés económico de los promotores inmobiliarios por localizarse en áreas centrales de las ciudades, donde cohabitan con comunidades locales que ven amenazado su estilo de vida barrial. Algunos de estos procesos de producción inmobiliaria de forma verticalizada en áreas centrales logran ser más intensivos y depredadores que otros, generando en algunos casos una mayor cantidad de efectos negativos de tipo físico, social y ambiental. Los efectos negativos poseen relación con la confluencia de las características constructivas de la edificación verticalizada. Estas características hacen referencia principalmente a efectos de densificación poblacional, que aumentan la demanda y competencia por el uso de espacios y servicios públicos, y en casos más brutales se genera la expulsión y desplazamiento de la antigua población (Casgrain y Janoschka, 2013; Inzulza y López, 2014; López-Morales et al., 2014; López-Morales et. al., 2019).

La producción inmobiliaria vertical ha materializado una serie de proyectos con consecuencias nocivas y depredadoras propias de las actividades extractivas de los monocultivos y de la gran minería (Viale, 2017). Viale (2017) señala que “la actividad inmobiliaria está integrando los mismos valores y resultados asociados a las actividades extractivas como la destrucción de multiplicidades, la acumulación de capital y la reconfiguración negativa de los territorios” (p. 15). El fenómeno de producción inmobiliaria vertical con características intensivas de construcción y reproducción al interior de antiguos barrios de Estación Central ha conllevado un presente interés por comprender las causas sociales y políticas del cómo se llegó a permitir la reproducción de este tipo de construcciones

depredadoras de forma sistemática en el territorio pericentral de Estación Central (Lukas, 2021).

Existen varias investigaciones académicas que han aportado en el caso de estudio de la producción inmobiliaria verticalizada en Estación Central. “Estas investigaciones se han aproximado desde distintos enfoques y perspectivas del urbanismo y de las ciencias sociales, pudiendo ser clasificadas en dos grupos: las centradas en los resultados, y las centradas en los procesos” (Martínez, 2017; Martínez, 2018; Rojas, 2017, 2019, 2020; Rojas et. al., 2019; Vidal, 2021).

Las investigaciones centradas en los resultados han prestado atención a los diversos impactos de la reproducción sistemática de este tipo de edificaciones verticales, tales como: impactos en la dotación y uso de los espacios públicos por parte de la hiperdensificación poblacional en Estación Central (Martínez, 2018); impacto de la apropiación del espacio público por parte del negocio inmobiliario, a partir de la utilización del espacio público para el estacionamiento de vehículos particulares, provocando una serie de impactos en la congestión vehicular, afectando al sistema de transporte y por consecuencia aumento de los tiempos de traslado (Rojas et al., 2019).

Como se mencionó anteriormente, las investigaciones se han centrado principalmente en los impactos y efectos socio urbanísticos, formando una representación de las expresiones más crudas del urbanismo neoliberal dentro de las transformaciones urbanas de las áreas centrales de la ciudad de Santiago de Chile. Sin embargo, también existen algunos estudios que se aproximan a los procesos sistemáticos que posibilitaron la reproducción de este tipo de edificaciones verticales al interior de la comuna.

En las investigaciones centradas en los procesos, la investigadora Loreto Rojas (Rojas, 2017, 2020; Rojas et. al., 2020) ha sido una de las que más ha explorado

los procesos de verticalización en el área de estudio, desprendiendo que hoy en día los procesos de verticalización residencial en comunas pericentrales como Estación Central resultan ser cada vez más precarios, constituyéndose esta comuna en un laboratorio urbano y sociológico de nuevas formas de precariedad habitacional, debido a la confluencia de factores físicos, políticos, económicos y sociales; siendo una expresión del éxito concretado del proyecto neoliberal urbano. A su vez, Rojas (2017) menciona que esta aproximación crítica de la precariedad habitacional se traslada desde la producción espacial de viviendas precarias promovidas por el Estado (viviendas, condominios sociales y campamentos) hacia la verticalización residencial precarizada producida por el sector privado. De esta forma, el alcance de la precariedad habitacional verticalizada no solo da cuenta de la manifestación física puntual de casos excepcionales, sino que logra evidenciar un “proceso de producción residencial precario” (p.109), vinculado con la (des) regulación urbana local.

En la misma línea que Rojas (2017) los investigadores Cociña y Burgos (2017) señalan que el proceso de producción inmobiliaria verticalizado en el caso de estudio no responde a una anomalía o caso excepcional del sistema, sino que da cuenta de problemas estructurales derivados de la interpretación literal de la normativa urbana en favor de los desarrolladores inmobiliarios, los cuales han defendido sus intereses individuales, conduciendo a lo que los autores denominan “normalización del descriterio” (Cociña y Burgos, 2017, Sección Normalización del Descriterio).

Para profundizar en el cómo se llegó a la producción y reproducción de este tipo de proyectos inmobiliarios verticalizados, resulta menester indagar en aspectos propios de las siguientes preguntas: ¿Quiénes?, ¿Por qué?, y ¿Cómo? permitieron la reproducción masiva de este tipo de desarrollos inmobiliarios tan cuestionados en el debate público por la confluencia de sus características

edificatorias e impactos tan negativos en las dinámicas territoriales de la comuna. Estas preguntas, pueden encontrar respuesta mediante el estudio de la gobernanza urbana local en Estación Central, prestando atención al marco institucional (leyes e instrumentos políticos), los distintos actores participantes (sector público, sector privado y sociedad civil), y las relaciones formales e informales entre actores y la toma de decisiones en la evolución de las dinámicas administrativas locales en Estación Central (Nuisl et al., 2012).

En este sentido, han existido múltiples casos de estudio relacionados a la gobernanza urbana en Chile, que han abarcado diversas geografías y territorios nacionales, desde ciudades del norte (Antofagasta y Calama) (Álvarez, 2017; Martín, 2018; Vergara, 2018) hasta ciudades del sur del país (Burgdorf, 2019; Sepúlveda, 2018). Dentro de estos múltiples casos de estudio se han abordado diferentes temáticas relacionadas a la gobernanza urbana y sus contextos locales, como por ejemplo: la responsabilidad social empresarial (RSE) de las empresas mineras y los conflictos de contaminación ambiental que afectan a las comunidades locales en Antofagasta (Álvarez, 2017), estudios comparativos sobre la emergencia de nuevas formas de gobernanza urbana en planes maestros en las ciudades de Calama (Calama Plus) y Constitución (PRES Constitución) (Vergara, 2018); también se aborda la relación entre la gobernanza de la planificación urbana y la gobernanza de gestión del riesgo de desastre en la ciudad de Antofagasta (Martín, 2018); y la gobernanza del riesgo en Puerto Montt (Sepúlveda, 2018). En todos estos casos de estudio, se han abordado prácticas representativas de las reconfiguraciones de los acuerdos públicos-privados y las manifestaciones de la materialización del modelo de desarrollo neoliberal al interior de los distintos territorios. Esto se vincula con la significativa predominancia en la gestión y toma de decisiones por parte de los agentes privados en las políticas urbanas, mediante diversas estrategias y su constante influencia en distintos sectores políticos, económicos y sociales.

Para el caso de estudio de la comuna de Estación Central ha existido una sola investigación de la gobernanza urbana y su relación con el proceso de producción inmobiliaria vertical (Martínez, 2017). El estudio de Martínez (2017) aborda desde la teoría del régimen urbano de Stone (1993), la existencia de un régimen urbano en la comuna de Estación Central en su período de análisis 2005-2017, manifestando que la gobernanza urbana y la operación del régimen urbano en el caso de Estación Central permite cuestionar la legitimidad y representatividad de las autoridades democráticamente elegidas, “ya que la toma de decisiones de las transformaciones urbanas a nivel comunal han sido dirigidas principalmente por actores privados con poder económico y capacidades suficientes para influenciar la toma de decisiones de la administración municipal” (Martínez, 2017, p.74).

El ejercicio del poder por parte del régimen urbano dejó un estrecho margen a la participación ciudadana y legitimidad de la transformación urbana en el área de estudio. En los distintos períodos alcaldicios la participación ciudadana fue quedando cada vez más relegada, debido a que jugaba un rol de oposición a las decisiones e intereses del régimen. Ante esto, emergen en el año 2015 diferentes organizaciones de defensa de barrios que evidencian la falta de legitimidad y (des)regulación urbana que conllevó la materialización del cambio radical del paisaje urbano al interior de la comuna.

Tras lo anterior, desde el lente analítico de la gobernanza urbana se propone analizar la historia del proceso de producción inmobiliaria verticalizada, el marco institucional, los mecanismos de relacionamiento entre actores, la toma de decisiones y el rol que posee la contestación ciudadana en torno al proceso de producción inmobiliaria verticalizada (2005-2022) en el área de estudio. Por lo tanto, se plantea la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo ha evolucionado la gobernanza urbana y el rol de la contestación ciudadana en el contexto de producción inmobiliaria vertical en la comuna de Estación Central (2005-2022)?

A continuación, se menciona una breve contextualización y descripción de los antecedentes del área de estudio de esta investigación.

1.3 Antecedentes del área de estudio

La creación de la comuna en 1985 tuvo impactos significativos en su planificación urbana, ya que fue creada a partir de una subdivisión de las comunas colindantes de Santiago Centro, Quinta Normal, Maipú y Pudahuel; heredando zonas normadas por los planes reguladores (que llamaremos PRC de ahora en adelante) de esas comunas, excepto en la zona de Quinta Normal, la cual no contaba con un PRC al momento de conformarse como unidad territorial.

Aquellas zonas que no heredaron normativa territorial estaban reguladas por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), por la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (OGUC). Precisamente la zona que no contaba con herencia de un PRC vigente fue la que comenzó a vivir un proceso de producción inmobiliaria verticalizado a partir del año 2010, zona que pertenecía a las comunas de Quinta Normal y Santiago Centro (Zambra, 2020).

Para efectos de esta investigación, consideraremos como área de estudio al polígono (des) regulado, y donde se territorializa la producción inmobiliaria vertical. Para visualizar el área de estudio, véase el polígono achurado al interior de la delimitación comunal en la figura 1.

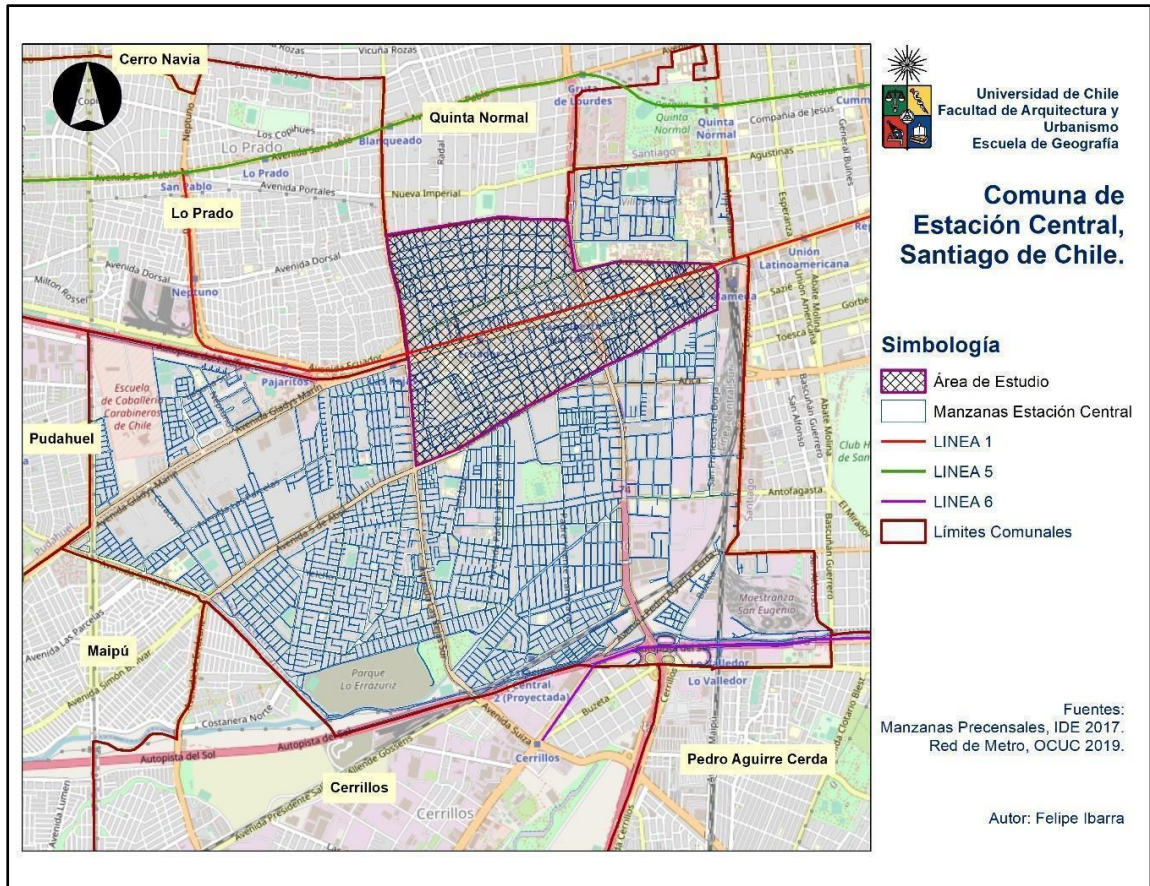


Figura 1: Área de estudio

Fuente: Elaboración propia, 2022.

En el siguiente apartado 1.4 se da paso a los objetivos de esta investigación.

1.4 Objetivos

Objetivo general

Comprender la evolución de la gobernanza urbana y el rol de la contestación ciudadana en el contexto de producción inmobiliaria vertical en la comuna de Estación Central (2005-2022).

Objetivos Específicos

1. Reconstruir el historial de la producción inmobiliaria vertical en el área de estudio.
2. Caracterizar la evolución de la gobernanza urbana en la comuna de Estación Central.
3. Analizar el rol de la contestación ciudadana en la evolución de la gobernanza urbana y en el contexto de producción inmobiliaria vertical

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO

En el presente Capítulo 2 se presenta la elaboración del marco teórico en el que se sustenta la presente investigación. El interés radica en construir un marco conceptual que permita analizar y responder a la principal pregunta de investigación: **¿Cómo ha evolucionado la gobernanza urbana y el rol de la contestación ciudadana en el contexto de producción inmobiliaria vertical en la comuna de Estación Central (2005-2022)?**

El presente caso de estudio pretende indagar en el contexto de la producción inmobiliaria vertical en la comuna de Estación Central, mediante el lente analítico de la gobernanza urbana (Nuisl et al., 2012), cuyas herramientas posibilitan el entendimiento de ¿Quiénes? ¿Por qué? y ¿Cómo? se reproduce la producción inmobiliaria vertical en el territorio de Estación Central. Junto con esto, existe un estrecho vínculo entre la gobernanza urbana y el debilitamiento de la participación ciudadana, lo que termina generando descontento en las comunidades locales, emergiendo las Organizaciones de Defensa Barrial las cuales intentan contestar a los bajos niveles de participación y consideración de las comunidades locales en la toma de decisiones dentro del territorio comunal.

El orden de presentación del marco teórico se encuentra dividido en tres apartados. El primer apartado nos posiciona en la transición desde la planificación urbana centralista hacía el predominio de la gobernanza urbana para la resolución de acuerdos y conflictos relacionados a las políticas urbanas. En este sentido se explica la aproximación desde el lente teórico de la gobernanza urbana analítica, la cual presenta un marco metodológico con categorías y criterios que profundizan en el marco institucional, la identificación y participación de actores, sus relaciones y la toma de decisiones (Nuisl et al., 2012). Además, se menciona teóricamente la importancia del análisis escalar y

su vínculo con la gobernanza urbana, dado que las capacidades administrativas públicas están determinadas por su jerarquía vertical de acuerdo a sus competencias y deberes.

El segundo apartado, menciona la producción inmobiliaria vertical la cual se encuentra predominando en las solicitudes y otorgamientos de los permisos de edificación en áreas centrales de la ciudad de Santiago (Vergara, 2017). A su vez se teoriza en cuanto a la consolidación de la producción inmobiliaria en áreas centrales y pericentrales, y como la confluencia de las características de construcción estaría conllevando a procesos de producción habitacional vertical de forma más precaria (Rojas, 2017, 2019, 2020).

El tercer apartado menciona a la contestación ciudadana, la cual toma forma mediante la emergencia de organizaciones de defensas barriales que responden ante las disminuidas instancias de legitimación social mediante el involucramiento de sus intereses en la toma de decisiones y (des) regulación urbana en el contexto de producción inmobiliaria vertical. Por lo tanto, mediante la conceptualización de la participación ciudadana se intenta explicar la emergencia y contestación política de estas organizaciones de defensa de barrios en el área de estudio.

A continuación, se da paso a la construcción teórica del marco conceptual para la presente investigación.

2.1 La gobernanza urbana analítica en un contexto de urbanismo neoliberal

El contexto que envuelve a las transformaciones de las ciudades chilenas corresponde a un modelo económico, político y social enmarcado dentro del sistema neoliberal, entendido como una teoría de prácticas políticas y económicas con dirección a conseguir la maximización de las libertades de las empresas en un marco institucional guiado por derechos de propiedad privada, la libertad individual, los mercados abiertos y el libre comercio, planteados como la fórmula para alcanzar el bienestar humano (Harvey, 2005).

En este mismo sentido, como menciona Harvey (1989) se ha dado paso desde la gestión hacia el empresarialismo urbano, donde el Estado ha disminuido su capacidad de planificación y gestión urbana, dando paso al sector privado y a la fuerza del capital para liderar principalmente las transformaciones de la ciudad. Por consiguiente, los nuevos mecanismos utilizados por el neoliberalismo urbano han irrumpido en diversos sectores de la vida urbana, incluyendo la vivienda y la promoción de desarrollos inmobiliarios basados en la rentabilidad económica y la acumulación capitalista. Theodore et al. (2009) señalan que el urbanismo neoliberal no proviene de una tabla rasa, sino que de una serie de procesos y disputas políticas para ir flexibilizando y relegando la fuerza estatal en la planificación urbana.

De Mattos (2010) señala que los procesos de transición desde la planificación centralista-racional y estatal tuvieron como origen en las décadas del 1960' y 1970' del siglo pasado, dando paso hacia modelos de gobernanza en las décadas de 1980' y 1990'. De esta misma manera, De Mattos (2004) menciona que el giro neoliberal implicó cambios en la teoría económica instalándose con fuerza la teoría del crecimiento endógeno, que sostiene que la forma de lograr el crecimiento económico está dada por la capacidad de los lugares para ofrecer mejores condiciones para la valorización privada del capital y no por fuerzas

externas. Por lo tanto, De Mattos (2004) señala que la nueva configuración de los sistemas de gobernanza se sustentó en la creencia en que la intervención del Estado debe ser moderada y a su vez con el reconocimiento de la importancia de que otros actores como el sector privado y la ciudadanía se incorporen en la toma de decisiones.

Esta intervención moderada del Estado y el paso hacia mayor protagonismo del sector privado y sociedad civil, instala la conceptualización de la gobernanza urbana que puede ser entendida a partir de distintas formas de aproximación y metodología de análisis, como también desde distintos modelos de gobernanza que han posibilitado la explicación de distintas realidades y contextos territoriales.

Según Lukas (2019a) y Bustos et. al. (2019) la gobernanza urbana resulta ser un término polisémico, que en su acuerdo común básico la gobernanza sería más allá del gobierno como entidad planificadora y resolutoria del ejercicio de las políticas urbanas. Por lo tanto, se habla de gobernanza urbana para referirse a la participación, ya sea en acuerdos o disensos entre el sector público, privado y de la sociedad civil, en materia de organización de asuntos de interés colectivo que estén vinculados al desarrollo de espacios urbanos.

Lukas (2019a) plantea que existen tres perspectivas distintas para aproximarse y comprender la gobernanza urbana, la forma descriptiva, normativa y analítica. A continuación, se da paso a la definición de cada una de estas formas.

Forma Descriptiva: Se entiende como una descripción de “nuevas formas de relacionarse entre los actores, mediante la cooperación, interacción, y toma de decisiones alrededor de los acuerdos urbanos” (Lukas, 2019a, p.2)

Forma Normativa: Se comprende a partir del cómo “debería” ser la gobernanza urbana en su forma ideal. Principalmente es utilizada por aquellas instituciones que generan documentos y policy papers sobre el cómo actuar en vías de conseguir una “buena gobernanza”. Instituciones como la OCDE y el Banco Mundial, dictan directrices de como debiera ser una buena forma de gobernanza (Lukas, 2019a).

Forma Analítica: Resulta ser una perspectiva que provee herramientas y categorías teóricas que permiten diferenciar, entender y comprender los distintos modos reales que adoptan los asuntos urbanos en distintos contextos geográficos y sociopolíticos (Lukas, 2019a, p.4).

Para efectos de esta investigación se adopta la forma analítica de comprender la gobernanza urbana, ya que es la forma que otorga mayores herramientas y recursos teórico-metodológicos para los fines del presente caso de estudio. A su vez, Lukas (2019a) aconseja que la discusión alrededor de la gobernanza urbana:

“debería ir más allá de las definiciones clásicas de la gobernanza y de la gestión pública urbana, comenzando a cuestionar la forma en que se elaboran las políticas urbanas, profundizando en las redes de actores y sus interacciones, algunas con procesos de cooperación y otras con procesos conflictivos que envuelven a múltiples actores participantes, redes e instituciones en distintas escalas administrativas y territoriales” (p.1).

2.1.1 ¿Cómo aproximarse al estudio de la Gobernanza Urbana desde una perspectiva analítica?

Para generar una aproximación a la gobernanza urbana en clave analítica, Nuisl et al. (2012) plantearon un marco de referencia para aproximarse a las categorías y criterios de análisis. Para efectos de esta investigación, se realizó una adaptación a las categorías y criterios utilizados por Nuisl et al. (2012) para ser aplicados en el contexto de la presente investigación. En la tabla 1 se puede ver las categorías, criterios y aspectos importantes para el análisis.

Tabla 1: Marco Metodológico adaptado desde Nuisl et al. (2012).

Categoría	Criterio	Ejemplo / Aspectos Importantes
Marco Institucional	Instituciones Formales	Leyes, normativas e instrumentos de regulación
Actores	Autoridades Públicas Sector Privado Sociedad Civil	Autoridades de diferentes niveles administrativos (con deberes/poderes específicos)
	Intereses	Interés económico de los agentes del sector privado
Relaciones	Relaciones entre los actores	Agenda público-privada Lobby / Puerta Giratoria
Toma de decisiones y sus resultados	Coordinación entre autoridades públicas	Coordinación vertical entre diferentes niveles administrativos.

Fuente: Elaboración propia en base a Nuisl et al. (2012).

La tabla 1 resulta ser un marco referencial de aproximación a las categorías analíticas, por lo tanto, no se abarcan ni profundizan todas las categorías señaladas por Nuisl et. al. (2012). Más bien, resulta ser una adaptación al presente caso de estudio, utilizando las categorías de: **marco institucional, actores, sus relaciones y por consecuencia los resultados de las decisiones tomadas en el presente estudio de caso.**

La categoría del **Marco Institucional** presta atención a las instituciones y sus facultades, mediante la aplicación de leyes, normativas e instrumentos de regulación urbana como los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT's). En este trabajo se describen y utilizan los siguientes instrumentos para la narración de los procesos de gobernanza urbana local en el contexto de desarrollo inmobiliario verticalizado. En la tabla 2 se pueden visualizar aquellos documentos institucionales que forman parte del marco institucional mediante sus normativas y leyes territoriales, aplicadas al caso de estudio.

Tabla 2: Marco Institucional utilizado para el estudio de caso de la gobernanza urbana en Estación Central.

N	Marco Institucional
1	Normativa del derecho urbanístico
	Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC) y la Ordenanza de Urbanismo y Construcción (OGUC)
2	Instrumento de planificación territorial local
	Plan Regulador Comunal (PRC)
3	Instrumento estratégico de desarrollo local
	Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)

Fuente: Elaboración Propia, 2022.

En la categoría de **actores** se presta atención a los tres sectores participantes: público, privado y sociedad civil. En el sector público se presta atención a organismos regionales y a la administración municipal; en el sector privado se presta atención a los representantes del sector inmobiliario junto con el gremio de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC); y en la sociedad civil se presta atención a las comunidades vecinales mediante las organizaciones de defensa de barrios del área de estudio, quienes han contestado mediante diversas prácticas y acciones políticas ante el proceso de producción inmobiliaria y sus resultados.

En la categoría de las **relaciones** se presta atención a los criterios formales e informales, que evidencia la forma de cómo se relacionan los distintos actores. Las relaciones formales son aquellas que son bien vistas por la institucionalidad, mientras que, las informales son aquellas que no necesariamente son ilegales pero que no gozan de una aprobación por parte de la institucionalidad (Nuisi et al., 2012). A continuación en la tabla 3 se muestran los mecanismos de relacionamiento que resultan ser parte del análisis.

Tabla 3: Mecanismos de Relacionamiento Formal e Informal

Mecanismos de relacionamiento entre actores	
Formal	Informal
Coalición público-privada	Lobby
Audiencias públicas	Puerta Giratoria

Fuente: Elaboración Propia, 2022.

En la tabla 3 se describen mecanismos de relacionamiento formales e informales, donde los primeros contemplan a las coaliciones público-privada que son los mecanismos más frecuentes en la consecución de los acuerdos político urbanos en el contexto del urbanismo neoliberal (Harvey, 1989; Theodore et. al., 2009).

También se encuentran las audiencias públicas que todo ciudadano tiene derecho a solicitar y resulta ser una de las prácticas más frecuentes en torno a la participación ciudadana y su vínculo con las autoridades públicas (Prieto, 2010).

La categoría de la **toma de decisiones** refleja el procedimiento y el carácter dinámico de la gobernanza en la medida que los diferentes actores logran equilibrar sus intereses y conseguir acuerdos factibles (Nuisl et al., 2012). El criterio de la coordinación entre autoridades públicas resulta ser fundamental para comprender los intereses y consecuencias de la toma de decisiones entre las distintas autoridades públicas con competencia en el desarrollo inmobiliario de Estación Central.

A continuación se da paso a los distintos modelos interpretativos de la realidad del ejercicio de la gobernanza urbana en distintos contextos espaciales y territoriales.

2.1.2 Modelos Interpretativos de la Gobernanza Urbana

Existen diferentes modelos interpretativos de la gobernanza urbana y la orientación de las políticas públicas que se desprenden de ellas. Según Pierre (1999) citado en Lukas (2019a) se menciona que los modelos tipos de gobernanza “rara vez o nunca se dan en forma pura” (p.4). Aunque en la práctica “la gobernanza urbana suele ser un híbrido de dos o más de estos diferentes modos, que además cambian con el tiempo” (Lukas, 2019a, p. 4).

Dentro de los modelos de gobernanza se encuentra el “Régimen Urbano” planteado por primera vez por Stone (1989). El régimen urbano de Stone (1989) se basa en un análisis del gobierno de la ciudad de Atlanta (EE.UU.) donde Stone describe el trabajo de una coalición público-privada con movilización de recursos y la construcción de distintas agendas de gobierno, que buscaron generar distintas transformaciones urbanas en la ciudad de Atlanta en un período de

análisis de 44 años (1946-1988). En este sentido, para el estudio de caso de Estación Central (2005-2017), Martínez (2017) basó su análisis en el régimen urbano y en las siguientes categorías analizadas por Stone (1989): agenda urbana, actores participantes y la relación de cooperación entre actores y la movilización de recursos en base a la toma de decisiones en el caso de Estación Central (2005-2017).

También existen otros modelos de gobernanza urbana, diferentes al régimen urbano de Stone (1989) como los planteados por Lukas (2019a) basándose en Pierre (1999) y DiGaetano y Strom (2003). Estos modelos planteados por Lukas (2019a) corresponden a: Modelo Gerencial o de Gestión, Modelo Pro-Crecimiento, Modelo Corporativista y Modelo de Bienestar Social. Para efectos de la presente investigación solo se considerará el modelo pro-crecimiento el cual es definido a continuación.

Según Lukas (2019a) el **modelo de pro-crecimiento** plantea que el principal objetivo de los acuerdos de las coaliciones gobernantes es implantar la base del crecimiento económico. Para lograrlo, se aplican diversas estrategias de privatización y comercialización de los espacios urbanos, como también exenciones gubernamentales para incentivar y promover la inversión privada. En este sentido, Lukas (2019a) plantea que “suele ser el tipo de gobernanza más frecuente para impulsar las transformaciones de la ciudad” (p.5), más aún en el contexto de neoliberalización de la ciudad.

Por su parte, López-Morales et. al. (2012) plantean que la lógica pro-empresarial en el caso de la verticalización en la ciudad de Santiago ha permitido explicar el cómo las distintas políticas urbanas habitacionales del Estado y las regulaciones locales han sido adecuadas para incentivar la inversión privada y las transformaciones del área central de la ciudad sea impulsada por ellos mismos.

Tras haber explicado el modelo pro-crecimiento para el caso de estudio, se da paso a la importancia que posee el concepto de re-escalamiento dentro de la gobernanza urbana y su aplicación para el caso de estudio.

2.1.3 La noción de re-escalamiento en la gobernanza urbana

Según Lukas (2019b) la noción de re-escalamiento en la gobernanza urbana resulta fundamental, ya que representa los cambios de escala entre distintos niveles administrativos, la cual tiene que ser entendida como un producto social, que se encuentra relacionada al poder y capacidad de toma de decisiones en los distintos organismos y niveles al interior del Estado. Así mismo, resulta ser un marco analítico que, profundiza en los distintos niveles de influencia y alcance de los actores institucionales, prestando atención en sus capacidades y limitaciones para provocar la toma de decisiones a distintos niveles: supranacional, nacional, regional y municipal. Por lo tanto, la importancia de profundizar en la gobernanza multinivel o multiescalar corresponde a entender que los procesos de gobernanza involucran a múltiples redes de actores e instituciones en diversas escalas espaciales (Lukas, 2019b).

Por otra parte, la gobernanza multinivel presta atención a las complejidades de un sistema en el cual interactúan múltiples actores en distintas jerarquías al interior del sector público (Nacional, Regional, Municipal). En este sentido, Pierre (1999) menciona que la gobernanza multinivel resulta importante de analizar, dado que permite comprender las funciones y capacidades de las atribuciones gubernamentales en sus distintos niveles. De esta misma manera, los actores locales están insertos a un contexto regional y nacional, por lo tanto, es necesario considerar los distintos niveles en materias normativas, de planificación y de toma de decisiones.

Frente a las dificultades que presenta la escalaridad y su vinculación con la práctica de la gobernanza urbana en ciudades chilenas. Arenas (2008) menciona que los principales problemas que se encuentran asociados con la escala corresponden a la fragmentación institucional y la desarticulación instrumental. La fragmentación institucional posee relación a las intervenciones sectoriales de la administración pública de manera superpuesta o contradictoria, como también una fragmentación de las competencias entre los distintos niveles de administración. Mientras que, la desarticulación instrumental hace relación a la jerarquía que cumplen los IPT's y su desactualización o pérdida de vigencia dentro de la gobernanza urbana.

Por último, una de las principales críticas de Arenas (2008) constituye que la gobernanza urbana ve limitado el equilibrio entre Estado, sociedad civil y mercado, ya que que el Estado no logra operar en la escala adecuada y tampoco lo hace prestando atención al contexto territorial de las distintas realidades de las ciudades chilenas (Arenas, 2008).

A continuación se da paso a la construcción teórica del contexto de la actividad productiva inmobiliaria vertical en áreas centrales y pericentrales de la ciudad de Santiago.

2.2 La actividad productiva inmobiliaria vertical en áreas centrales de la ciudad

Con el retorno a la democracia en la década de 1990' y con el paso a la financiarización de la vivienda, el Estado comenzó a tener menor influencia y el sector privado comenzó a tener mayor protagonismo en el desarrollo del sector inmobiliario dentro de la economía nacional (Cattaneo, 2011). Junto con esto emergieron nuevos actores dentro de la actividad inmobiliaria, apareciendo los holdings inmobiliarios, asociados con bancos y empresas del retail, quienes han producido cientos de miles de viviendas y oficinas (Sabatini, 2020).

Hoy en día se habla de una acentuada “verticalización” de la ciudad de Santiago y otras grandes ciudades del país (Vergara, 2017). En este sentido, Vergara (2017) estudió la verticalización en un periodo de 25 años (1990-2014) para la ciudad de Santiago. El autor desprende tres principales tendencias de este desarrollo inmobiliario vertical: primero, la tendencia de los permisos de edificaciones a constituirse en edificaciones en altura, segundo, el carácter mayoritario a uso residencial y por último su distribución socio espacial concentrada en 11 comunas de un total de 52 comunas en la región metropolitana.

“Solo 28 de las 52 comunas de la región metropolitana presentan viviendas en edificaciones sobre los nueve pisos, y el 25% de ellas se encuentran en la comuna de Santiago” (Vergara, 2017, p.35). Como se puede ver en la figura 2, Estación Central aparece en el año 2017 como la 6ta comuna con mayor superficie y número de viviendas en edificaciones de 9 y más pisos, luego de la comuna de Providencia.

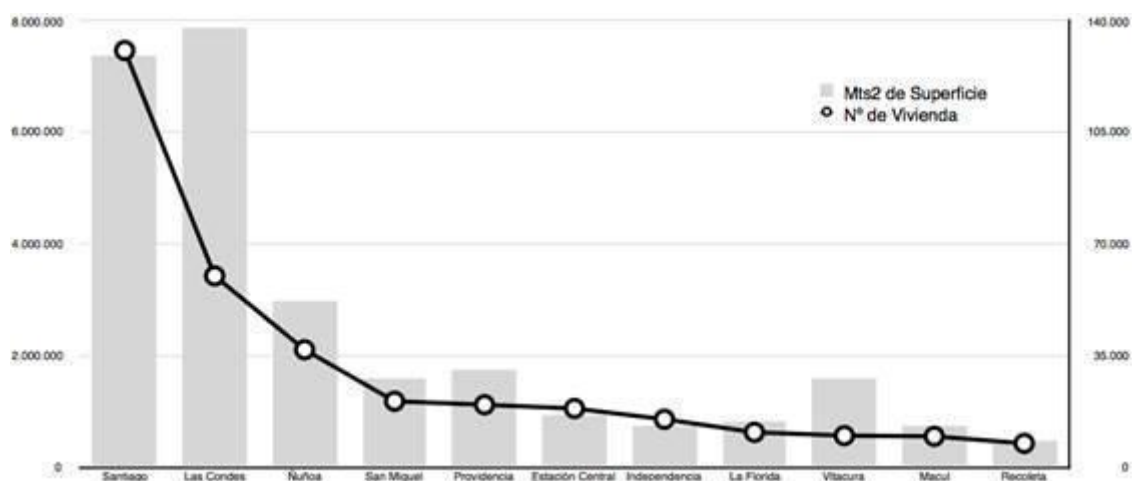


Figura 2: Número y superficie de viviendas en edificaciones de obra nueva de 9 y más pisos según comunas. Total 1990-2014.

Fuente: (Vergara, 2017).

Un antecedente histórico importante de los desarrollos inmobiliarios verticalizados en áreas centrales de la ciudad de Santiago corresponde al proceso de renovación urbana en la comuna de Santiago Centro entre los años 1990 y 2010. Estos eventos de verticalización inmobiliaria se dio a la par de una decidida demanda de “clase media”, la cual se vio considerablemente subsidiada por el Estado entre los años 1990 y 2010 a través del subsidio de renovación urbana, un subsidio de 200 U.F. a los compradores, cercano a un 10% del precio máximo referencial del valor de las nuevas viviendas localizadas en la Zona de Renovación Urbana (ZRU) (López-Morales et. al., 2012). De esta forma, López-Morales et. al. (2019) plantean que este subsidio ha permitido que los municipios centrales y pericentrales puedan revertir tasas de decrecimiento importantes.

En este caso el Estado actuó como un facilitador del mercado, gestionando a través del municipio de Santiago Centro diferentes incentivos financieros para atraer a los productores inmobiliarios hacía un ambiente propicio para el desarrollo residencial verticalizado (López-Morales et. al., 2012). Para estos efectos, la asociación pública-privada fue muy importante en la toma de

decisiones del desarrollo urbano e inmobiliario, debido a que las modificaciones técnico-urbanistas llevadas a cabo por el municipio de Santiago, se orientaron a la atracción de capital que permitiera producir una renovación urbana a gran escala, cuestión fundamental para la producción neoliberal del espacio urbano (Vicuña, 2013). Tras lo señalado, tanto las ciudades metropolitanas, como de escala intermedia y menores, se han visto fuertemente desafiadas ante la falta de regulación urbana que controle las exacerbadas características de los desarrollos inmobiliarios como la altura de edificación, sus densidades, y sus efectos relacionados con el reemplazo de la población original y pérdida de la identidad local (Inzulza y López Irías, 2014).

Por otra parte, la experiencia desarrollada en el centro y pericentro de la ciudad de Santiago, evidencian que la vivienda se ha configurado como un producto masificado y un bien de mercado (Vergara d'Alençon, 2014). Por lo tanto, los nuevos desarrollos de producción inmobiliaria verticalizada han conllevado cargas intensivas en el uso de servicios y requerimientos que han debido ser soportados por la ciudad y sus distintas reparticiones administrativas de nivel regional y comunal, lo cual muchas veces se ha complejizado en municipios que poseen menores recursos para enfrentar estas nuevas necesidades (Vergara, 2017).

2.2.1 Producción Inmobiliaria Verticalizada en Estación Central

El caso de estudio de la comuna de Estación Central presenta unas características de producción inmobiliaria verticalizada particularmente en su proceso y en sus resultados en lo que respecta a la historia de la construcción verticalizada de viviendas en las distintas ciudades chilenas. La expresión más extrema corresponde a torres de 39-40 pisos de altura, con 1.036 departamentos, 46 departamentos por piso y 16m² en su espacio interior, y el significativo aumento de la densidad demográfica al interior de la comuna (Rojas, 2017, 2020;

Rojas et al., 2020). El caso más extremo se encuentra en Av. María Rosas Velásquez (Ex Las Rejas Norte) cuyo edificio en el año 2017 el ex intendente Orrego denominó como “Ghetto Vertical” el cual posee una densidad de 15.000 habitantes por hectárea (Cociña y Burgos, 2017). Esta nueva forma de producción residencial verticalizada ha generado efectos importantes en el entorno inmediato vinculados al desarrollo de nuevas prácticas en torno a esta nueva dimensión de habitar la verticalización en la comuna (Rojas et al., 2019; Rojas, 2020).

Vergara (2017) menciona que las comunas que poseen recursos municipales menores difícilmente podrán asumir la carga de funcionamiento de estas edificaciones en altura si sus comunidades fallan en la coordinación y provisión de recursos de gastos comunes, gestión de desechos, consumos energéticos, entre otros; o que no puedan solventar la inversión pública que implica aumentos masivos en flujos de automóviles o demandas de espacios públicos. En este mismo sentido resulta necesario prestar atención a la gobernanza de las propias comunidades residenciales y sociales (Rojas, 2020).

2.3 Problemas en la participación ciudadana y el rol de la contestación ciudadana.

En los distintos casos de gobernanza urbana en el contexto nacional se ha visto la prevalencia de los intereses del sector privado por sobre los intereses generales de la población (Álvarez, 2017; Martín, 2018; Sepúlveda, 2018; Valenzuela, 2019; Vergara F. , 2018). Frente a esta prevalencia de los intereses privados y un debilitamiento de la capacidad estatal para velar por el “bien común”, se accionan las discordancias y manifestaciones desde la sociedad civil.

En el presente caso de estudio, la participación ciudadana posee un rol importante en la evolución y crecida del conflicto entre el sector público y la ciudadanía, mientras que, se desconoce la existencia directa de conflicto entre sectores inmobiliarios y la ciudadanía.

La participación ciudadana se puede diferenciar en dos tipos a partir de Prieto (2010) el cual diferencia entre participación administrativa (o formal) y la participación autónoma (o informal). La primera comprende a una participación promovida “desde arriba” la cual es impulsada por los poderes públicos, dentro de los márgenes y procedimientos que dichas instituciones establecen por medio de leyes y reglamentos. Prieto (2010) menciona que las principales limitaciones de este tipo de participación “proviene de la subordinación a los intereses electorales y políticos de los dirigentes políticos y administrativos, los cuales pueden suspender o entorpecer los mecanismos de participación” (p.2).

Mientras que, la segunda es entendida como la que proviene “desde abajo” desde el margen o fuera de la institucionalidad, siendo asociada principalmente a los movimientos sociales. Prieto (2010) menciona que el mayor problema de este tipo de participación:

“proviene de su carácter informal y de la escasez de recursos financieros y humanos que caracterizan a sus impulsores y que la hacen poco sustentable: se activa normalmente como reacción ante un problema grave y raras veces consigue mantenerse activa hasta su resolución” (p.3).

Por otra parte, se encuentra la “intensidad” o “niveles de participación” que de acuerdo a Prieto (2010) la forma más vigente y completa de poder medirla, es mediante la “escalera de la participación ciudadana” de Arnstein (1969). En la figura 3 se visualiza la escalera de participación, la cual propone que existe la participación y la no-participación, y dentro de estas dos categorías además hay ocho niveles que representan el nivel de incidencia de la ciudadanía en el producto final de la elaboración de leyes o programas. La primera gran categoría es la “no participación”, que consta de dos niveles, la “terapia” y la “manipulación”, las cuales no buscan que la ciudadanía se involucre, sino más bien busca “educar” o “manipular” a quienes participen. La segunda categoría es la participación “de fachada” que está conformada por tres niveles, de información, consulta y asesoría, esta última le permite a la ciudadanía tener papeles activos como consejeros, pero su opinión siempre se verá disminuida ante los que ejercen el poder ya que contarán siempre con un menor número de representantes. El último nivel es el poder ciudadano, que tiene tres niveles, de asociación, poder delegado y el control ciudadano (Arnstein, 1969).

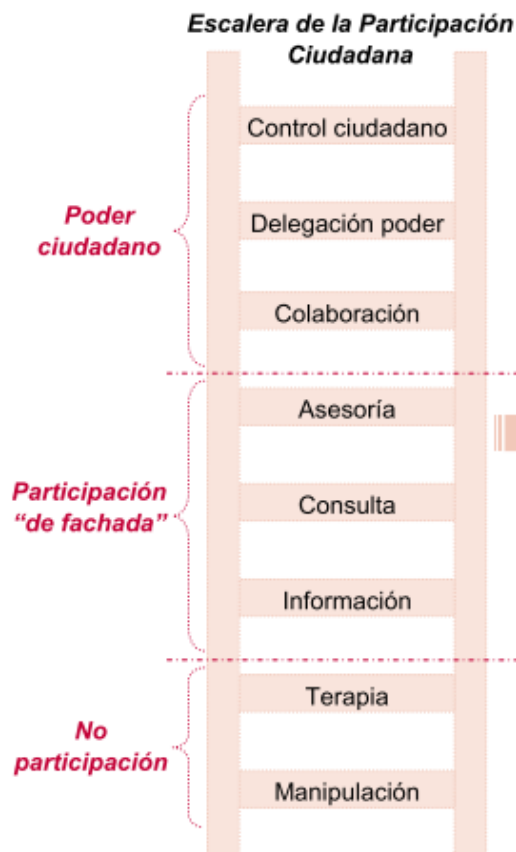


Figura 3: Escalera de participación ciudadana

Fuente: Arnstein (1969) en Prieto, 2010.

Prieto (2010) menciona que la categorización de Arnstein (1989) no ha perdido vigencia desde su publicación pese a que han existido diversas propuestas y motivaciones a nivel político para fomentar la participación ciudadana, estos no han podido mejorar la participación de la ciudadanía.

2.3.1 Emergencia de movimientos sociales a escala local y su contestación.

A partir de la absorción de la conflictividad y riesgos políticos locales, emergen movimientos sociales locales que son capaces de organizarse y contestar frente a un problema de consideración pública por parte de la comunidad. La movilización social se puede comprender por medio de su extensión escalar, que para efectos de este caso se considera la emergencia de un movimiento de carácter barrial y local, con representación de las organizaciones de defensa barrial.

Canteros (2011) estudia las disputas locales entendidas en torno a la escala geográfica del “barrio”. El autor menciona que esta escala geográfica viene siendo estudiada desde mediados de los años noventa con la organización ciudadana que se opuso al trazado original de la Costanera Norte, pasando por los Barrios de Bellavista, Pedro de Valdivia Norte y la Vega.

Los estudios relacionados a las agrupaciones o comités de vecinos que buscan defender sus barrios de las intervenciones y transformaciones, que a su criterio, destruyen la configuración urbana y comunitaria de dichos territorios, prestan atención a la contestación ciudadana y su evolución hacia una ciudadanía activa en la defensa de sus derechos territoriales y por otro lado, la reivindicación de la escala barrial como espacio a ser defendido por su representación y las relaciones socio-políticas que se establecen en su interior.

De acuerdo a Canteros (2011) uno de los principales motivos de la reacción y contestación de las agrupaciones de defensa de barrios constituyen las modificaciones a la normativa-territorial comunal en sus planes reguladores comunales. Estos instrumentos de planificación territorial comunal son casi las únicas instancias que se abren a una “consulta ciudadana” (a pesar de que ésta sea voluntaria para los municipios y en la mayoría de las ocasiones no

vinculante), que se terminan transformando en el espacio de lucha entre vecinos y autoridades políticas locales (Canteros, 2011; Casgrain y Janoschka, 2013).

Uno de los argumentos que se repite en distintas agrupaciones de defensa de barrios, resulta ser el defender la permanencia de antiguos barrios vecinales y residenciales frente a la producción inmobiliaria verticalizada en zonas centrales y pericentrales de la ciudad (Canteros, 2011). Estas luchas en vez de ser frente a los agentes inmobiliarios privados, que han gozado de un anonimato y protección pública, han sido frente a las administraciones estatales y las modificaciones técnico-normativas que modifican los planes de desarrollo comunal y planes reguladores comunales.

2.4 Conclusión y síntesis conceptual

La figura 4 muestra la síntesis conceptual entre la tríada Gobernanza Urbana – Contestación Ciudadana y Producción Inmobiliaria vertical, la cual se explica a continuación.

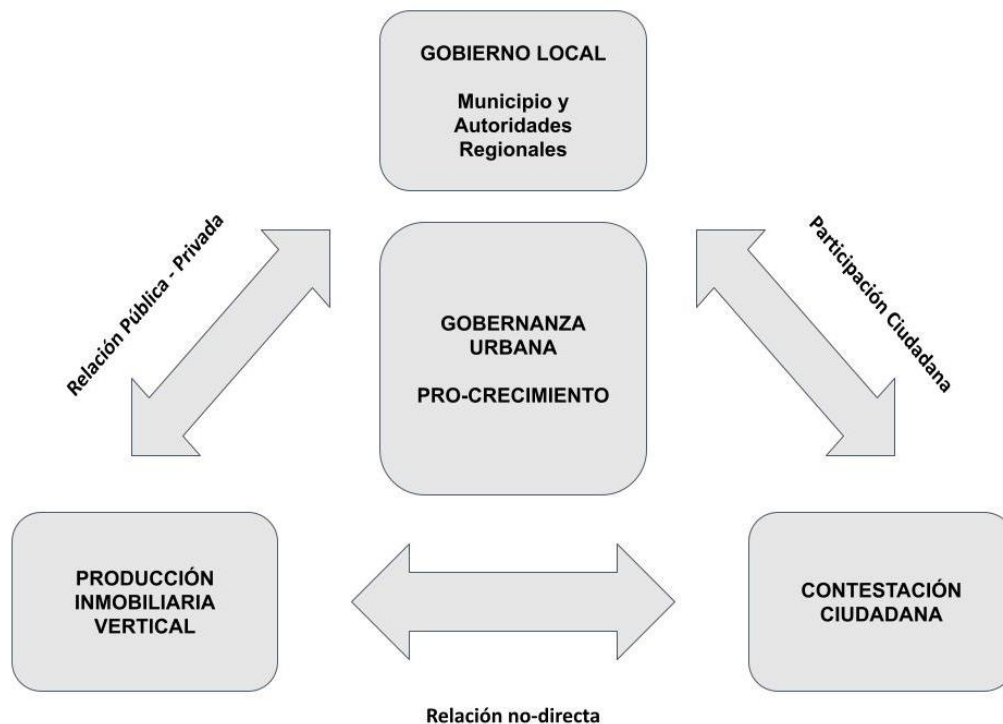


Figura 4: Síntesis marco conceptual

Fuente: Elaboración propia, 2022.

La gobernanza urbana entendida como una forma analítica de comprender la complejidad entre los distintos roles que juegan el sector público, privado y civil en la transformación radical del territorio Estación Central. En este sentido, se comprende que la gobernanza urbana integra la gestión pública, para efectos de este caso, el rol del municipio local, y de las administraciones de nivel regional con competencia en la regulación urbana como la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de vivienda y el Gobierno Regional de la Región Metropolitana (GORE RM).

Por otra parte, se encuentra la contestación ciudadana que hace referencia al deficiente involucramiento de la ciudadanía en las políticas urbanas de la comuna, lo cual provoca como reacción la emergencia de organizaciones de defensa barrial y por consiguiente su contestación. La contestación consiste en

una serie de prácticas y acciones políticas que despliegan las organizaciones, las cuales serán presentadas en los resultados.

En este sentido, se utiliza como nexo entre gobernanza urbana y contestación ciudadana a la participación ciudadana, que de alguna forma intenta atender los intereses de la ciudadanía en las decisiones municipales y es el canal de comunicación entre el municipio y las comunidades. Por otra parte, se encuentra la producción inmobiliaria vertical que ha quedado delegada en su totalidad en el sector privado para lo cual mediante diferentes estrategias de relacionamiento público-privado ha logrado permear y dialogar con el municipio, llevando adelante la consolidación de sus proyectos de inversión inmobiliaria al interior de la comuna.

La analítica de la gobernanza urbana intenta ser un aporte metodológico para comprender, entender y analizar los acuerdos entre distintos actores que intermedian en las transformaciones de un mismo territorio. Por lo tanto, este marco analítico permite interrogar acerca cuál ha sido el rol de los distintos actores participantes (sector público, privado y sociedad civil), prestando mayor atención a la forma en que distintos organismos estatales entran en contradicciones y el importante rol de la ciudadanía organizada en denunciar estas contradicciones.

Dentro de la descripción de los cambios en la gobernanza en cuanto a materia política y social, las acciones del capital privado han sido capaces de sentar las bases de una de las transformaciones más radicales en lo que concierne a la producción masiva de viviendas en altura. Frente a este asunto, resulta clave comprender que entre la relación estatal-municipio y sector privado existe una constelación de actores que no ha actuado en solitario, sino con estrategias y permisividad en forma de alianzas y coaliciones público privadas, que obedecen a distintos intereses y formas culturales de “cómo se negocian” las transformaciones en los espacios urbanos donde participan diversos actores.

Por último, se encuentra la sociedad civil la cual mediante la organización y conformación de un movimiento social urbano responde e intenta ir más allá de la lucha por la vivienda, sino que es una lucha por el territorio, donde los vecinos de antiguos barrios de Estación Central denuncian y contestan antes diferentes malestares e impactos que afectan su calidad de vida y su vínculo con la dimensión barrial.

A continuación, en la siguiente sección, se presenta el diseño metodológico de la presente investigación.

CAPÍTULO 3: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN CUALITATIVA PARA EL CASO DE ESTUDIO DE ESTACIÓN CENTRAL

3.1 Introducción

El presente capítulo 3 trata sobre el abordaje metodológico de la presente investigación, con una tipología de estudio de caso y con enfoque de producción y análisis de la información de tipo cualitativo.

La estructura del capítulo presenta el siguiente orden de exposición. Primero, se muestra el diseño metodológico con la justificación del uso de una metodología de estudio de caso y su aproximación cualitativa. Segundo, se presentan los pasos metodológicos donde se exponen los métodos aplicados a la investigación mediante el diseño de instrumentos de producción de información, su posterior aplicación y por último, la sistematización y análisis de la información producida.

A continuación se da paso al diseño metodológico de la investigación.

3.2 Diseño Metodológico

La presente investigación resulta ser de carácter cualitativo, la cual se relaciona directamente con la complejidad del objeto de estudio, que no se reduce a variables individuales, sino que reconoce la totalidad del contexto, posibilitando el estudio de prácticas e interacciones entre los sujetos (Flick, 2004). En este sentido Quecedo y Castaño (2002) definen que la metodología cualitativa se produce con datos descriptivos, es decir, con los relatos escritos o hablados de personas, e incluso con la conducta observable. Además, este tipo de investigación entiende el contexto y a las personas bajo una mirada holística, según lo señalado por Quecedo y Castaño (2002) esto significa que las personas y contextos no son reducidos a variables cuantificables, sino más bien son

consideradas como un todo, entendidas en el marco de las situaciones en las que se hallan y el contexto de su pasado.

Sumado a que la investigación resulte ser de tipo cualitativo, se plantea además como un estudio de caso. De acuerdo con Yin (1994) los estudios de caso son pertinentes cuando la pregunta realizada por el investigador cumple algunas condiciones. La primera es que busca dar respuesta al “cómo” y el “por qué”, lo que coincide con la pregunta que guía la presente investigación sobre **¿Cómo ha evolucionado la gobernanza urbana y el rol de las organizaciones de defensa de barrios en el contexto de producción inmobiliaria vertical en la comuna de Estación Central (2005-2022)?**. La segunda es que el investigador tiene poco control sobre los eventos y la tercera es que los eventos corresponden a fenómenos contemporáneos que se desarrollan en la vida real. Es así como una de las tendencias de los estudios de caso es que intentan comprender una decisión o juegos de decisiones, por qué se tomaron, cómo y con qué resultado (Schramm, 1971, en (Yin, 1994), lo que resulta adecuado para los objetivos de la presente investigación.

De acuerdo con Yin (2015) el diseño metodológico concibe distintas etapas; primeramente, posee una etapa de construcción teórica y formulación de la interrogante de investigación, luego se selecciona el caso de estudio. Consiguientemente hay una etapa de preparación y recolección de datos, donde se aplican las herramientas metodológicas mencionadas y tras la recopilación de datos, se da paso al análisis de datos desde las fuentes que se presentan en la tabla 4.

Tabla 4: Fuentes de información utilizadas en la presente investigación

Fuentes Primarias	Fuentes Secundarias
Entrevistas Semiestructuradas	Textos académicos
	Documentos Institucionales
	Instrumentos de Planificación y Desarrollo Territorial

Fuente: Elaboración Propia, 2022.

Por último, se realiza una retroalimentación teórica con la base construida en el inicio de la investigación, finalizando en las discusiones y conclusiones del trabajo. Para ver el resumen de la metodología de estudio de caso utilizada en la presente investigación, véase figura 5.

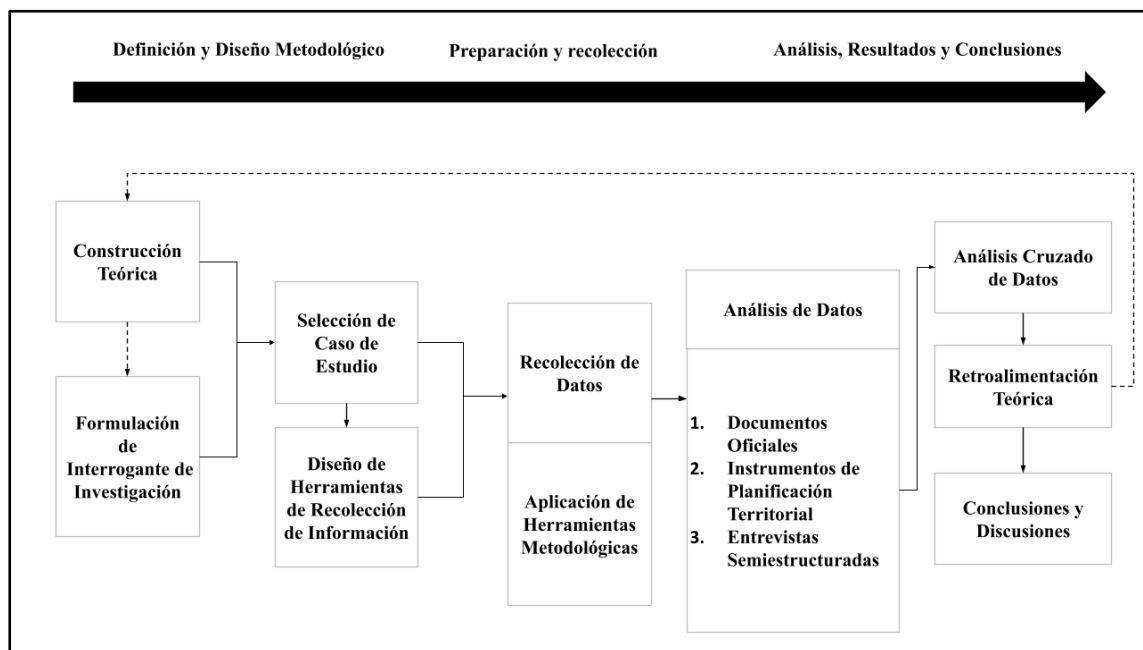


Figura 5: Fases del Diseño Metodológico del Caso de Estudio.

Fuente: Elaboración propia en base a Yin 2015.

3.3 Pasos Metodológicos

Los pasos metodológicos fueron estructurados en base a los tres objetivos específicos propuestos en la investigación, definiendo para cada uno de ellos métodos, herramientas y productos (véase Tabla 5). Es importante destacar que, si bien cada uno de los objetivos presenta particularidades respecto a los pasos metodológicos desarrollados, también existen métodos y herramientas que fueron utilizados de manera transversal en los tres objetivos.

Tabla 5: Resumen de los Pasos Metodológicos.

PASOS METODOLÓGICOS			
OBJETIVO	MÉTODOS	HERRAMIENTAS	PRODUCTOS
1. Reconstruir el historial de la producción inmobiliaria vertical en el área de estudio.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Revisión bibliográfica. ○ Revisión de documentos institucionales. ○ Realización de entrevistas semi-estructuradas. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Microsoft Word. ○ Microsoft Excel ○ ArcGis 10.8 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Narración histórica del proceso de producción inmobiliaria, cambios urbanos y actores. ○ Cartografía de la distribución espacial de la producción inmobiliaria y sus características.

<p>2. Caracterizar la evolución de la gobernanza urbana en la comuna de Estación Central.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Revisión bibliográfica. ○ Revisión de documentos institucionales. ○ Realización de entrevistas semi-estructuradas. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Atlas.ti 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Narración de la gobernanza urbana, actores, relaciones y toma de decisiones.
<p>3. Analizar el rol de la contestación ciudadana en la evolución de la gobernanza urbana en el contexto de producción inmobiliaria vertical</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Revisión bibliográfica. ○ Realización de entrevistas semi-estructuradas. 		<ul style="list-style-type: none"> ○ Análisis y Narración de la contestación ciudadana, alcances y limitaciones.

Fuente: Elaboración propia, 2022.

La metodología resulta similar en cuanto a los tres objetivos específicos, sin embargo, sus productos y resultados resultan ser distintos. A continuación, se explica los métodos y resultados a partir de cada objetivo específico.

Objetivo 1: Reconstruir el historial de la producción inmobiliaria del período 2005-2022.

El primer objetivo busca reconstruir la evolución histórica de la producción inmobiliaria verticalizada en Estación Central mediante la revisión bibliográfica

académica, revisión de planes de desarrollos comunales, memorias municipales y entrevistas a actores claves. A partir de la revisión previa de la información disponible, se elaboraron inicialmente dos pautas de entrevistas, una para actores del sector público y otra para actores pertenecientes a organizaciones vecinales y de barrios (Véase anexo 1 y 2). Sin embargo, una vez avanzada la aplicación de las entrevistas y con mayor cantidad de información disponible, se elaboraron y utilizaron pautas de preguntas específicas y personalizadas para las nuevas entrevistas realizadas (véase anexo 3).

Complementada la información recabada por la búsqueda de revisión bibliográfica, más la información levantada por medio de la realización de las entrevistas semi-estructuradas se dio paso a la sistematización de la información recolectada, permitiendo reconstruir los distintos “hitos significativos” desde el año 2005 cuando se comienza a elaborar el primer plan regulador de Estación Central hasta el presente año 2022.

La identificación de los hitos significativos permitió generar como resultado una narración de la reconstrucción del proceso de producción inmobiliaria verticalizada, junto con los diferentes cambios en la normativa-territorial comunal como en el PRMS-56, elaboración de un nuevo PRC (2005-2008) y la distribución de los permisos de edificación mediante anteproyectos y proyectos de edificación presentados por los distintos agentes inmobiliarios al interior del área de estudio.

Objetivo 2: Caracterizar la evolución de la gobernanza urbana en la comuna de Estación Central.

Para lograr esta caracterización de la evolución de la gobernanza urbana en el proceso de producción inmobiliaria vertical en Estación Central, se realizaron procesos similares a la realización del objetivo n°1. Primeramente, se realizó una recopilación de información con respecto a la gobernanza urbana y estudios de caso acerca del proceso inmobiliario verticalizado en Estación Central. En esta

misma línea, también se revisaron documentos institucionales como PLADECO, Memorias Municipales y Tesis académicas. Tras la revisión y recopilación se contrastó y complementó con la información obtenida de las entrevistas semi-estructuradas.

Como resultado de este segundo objetivo específico se realizó una narración de la evolución y reconfiguración de la gobernanza urbana en distintos períodos de tiempo, de acuerdo a los distintos períodos administrativos municipales; por lo que se cuenta de los períodos 2005-2008 (Hasbún); 2008-2012 (Delgado); 2012-2016 (Ídem); 2016-2021 (Ídem); 2021-2022 (Muñoz).

Objetivo 3: Analizar el rol de la contestación ciudadana en la evolución de la gobernanza urbana en el contexto de producción inmobiliaria vertical.

Para lograr llevar a cabo este tercer objetivo específico, también se utilizaron métodos similares a los objetivos anteriores como revisión bibliográfica sobre distintas publicaciones a cerca de la emergencia de organizaciones de defensa de barrios, la realización de entrevistas semi-estructuradas realizadas a los principales dirigentes vecinales y participantes de las organizaciones de defensa de barrios. Las preguntas de las entrevistas consistieron en conocer acerca de su formación como organización, la participación interna de las organizaciones, la toma de decisiones de sus acciones y el impacto de estas últimas frente al proceso de producción inmobiliaria verticalizada al interior de la comuna (véase anexo 2 y anexo 3).

3.3.1 Métodos Aplicados de Investigación

En vista a los métodos y herramientas que fueron utilizados para los tres objetivos de forma transversal se describe a continuación, primero, **el diseño de herramientas de recolección de información**, segundo, **la aplicación metodológica y la producción de información**, y en tercer lugar, **el análisis de la información producida**.

3.4.1.1 Diseño de Herramientas de Producción de Información

El diseño de las herramientas de producción de información fue en base a:

1. Búsqueda de documentos académicos de gobernanza urbana; producción inmobiliaria verticalizada; contestación de organizaciones de defensa de barrios.
2. Creación de pautas de entrevistas a actores claves del proceso de producción inmobiliaria vertical (véase anexo 1, anexo 2 y anexo 3).

Se crearon dos pautas de entrevistas, una para las administraciones públicas del Estado, principalmente autoridades municipales como también regionales; y otra pauta para las comunidades vecinales de la sociedad civil, representadas por las organizaciones de defensa de barrios y juntas de vecinos del área de estudio. Ambas pautas de entrevista contemplan cuatro secciones de preguntas relacionadas a tópicos que permiten recabar y producir información para responder a los tres objetivos específicos y poder dar respuesta al objetivo general. Las secciones de preguntas son: 1. Planificación urbana y territorial; 2. Proceso de producción inmobiliaria vertical; 3. Rol y Relaciones entre actores y 4. Elaboración de un nuevo plan regulador comunal. A su vez, en la pauta de entrevistas dirigidas a las organizaciones sociales se incorporó una sección adicional de preguntas relacionadas a la organización y contestación ciudadana.

3.4.1.2 Aplicación Metodológica y Producción de la Información

En cuanto a la revisión bibliográfica de acuerdo con la figura 3 se utiliza en todo el desarrollo de la investigación, desde la Fase 1 -Definición y Diseño Metodológico- mediante la construcción teórica para la Formulación de la Interrogante de la Investigación, como en la Fase n°3 -Análisis, Resultados y Conclusiones- donde tras el análisis de resultados se realiza una retroalimentación teórica.

Por otra parte, las entrevistas fueron realizadas en distintas fechas y horarios con los distintos actores claves (véase tabla 6). El objetivo de la realización de las entrevistas semi-estructuradas a actores claves fue para conocer sus perspectivas sobre el proceso de producción inmobiliaria vertical, la configuración y cambios en la gobernanza urbana y la respuesta de la comunidad local organizada mediante la Agrupación de Defensa de Barrios; el Comité de Defensa, Protección y Desarrollo de Barrios; y las Juntas de Vecinos del sector norte de la Alameda, comprendidas al interior del área de estudio.

Las entrevistas a los actores claves fueron realizadas por medio de elaboración de pautas de preguntas orientadas a las categorías de índole deductivas, elaboradas previamente, para el posterior análisis de contenido de la información producida.

Los actores claves entrevistados se pueden ver en la tabla 6.

Tabla 6: Entrevistas realizadas a distintos actores.

Actores Sector Público			
N °	Cargo	Fecha	Duración
1	Alcalde de Estación Central	01-03-2022	00:24:20
2	Alta funcionaria del Gobierno Regional Metropolitano	06-05-2022	00:50:42
3	Concejal Est. Central (2008-2012)	12-05-2022	00:46:31
4	Concejala de Estación Central	01-03-2022	00:39:23
5	Funcionario en Dirección de Obras de Estación Central	09-05-2022	01:09:13
6	Departamento de Organizaciones Comunitarias; Municipalidad Estación Central	11-05-2022	00.41:46
7	Funcionario del Departamento de Asesoría Urbana; Municipalidad de Estación Central	19-05-2022	1:40:23
8	Funcionario SECPLA – Municipalidad de Estación Central	31-05-2022	00:50:32
9	Ex jefe de la División de Desarrollo Urbano (DDU) MINVU.	26-05-2022	00:41:52
Actores Sociedad Civil			

10	Director de Fundación Defendamos la Ciudad ¹	22-03-2022	--
11	Presidente Junta de Vecinos n°7 "Población Zelada"	02-02-2022	00:20:15
12	Presidente "Agrupación Defensa de Barrios"	28-02-2022	00:41:25
13	Dirigente Comité de Defensa, Protección y Desarrollo de Estación Central	04-03-2022	00:40:41
14	Presidente Junta de Vecinos n°9 "Las Mercedes"	04-05-2022	00:27:13
15	Vocera Nacional de Movimiento de Pobladores Ukamau	09-05-2022	00:32:55
16	Presidente de Junta de Vecinos n°10 "Villa Montero"	11-05-2022	00:38:15
17	Presidenta Junta de Vecinos n°8 "Libertad"	24-05-2022	00:38:04

Fuente: Elaboración Propia, 2022.

Por otra parte, resulta importante mencionar que las herramientas utilizadas para dar respuesta de forma transversal a los objetivos específicos fueron Microsoft Word para la redacción de la presente investigación, Microsoft Excel para ordenar y organizar la información, ArcGis 10.8 para la realización de cartografías, y el

¹ Se utilizó la entrevista realizada a Patricio Herman por la investigadora Rafaela Zambra. Disponible en: <https://www.defendamoslaciudad.cl/index.php/noticias/item/8087-entrevista-sobre-los-guetos-verticales-ilegales-en-estacion-central>

software Atlas.ti para la sistematización, codificación y análisis de contenido de las entrevistas que será explicado a continuación.

3.4.1.3 Técnica de Sistematización y Análisis de Contenido Cualitativo

El análisis cualitativo de contenido resulta ser un método de evaluación adecuado para recopilar información de entrevistas, según Abela (2002) “es considerado un método de análisis controlado del proceso de comunicación entre el texto y el contexto, estableciendo un conjunto de reglas de análisis paso a paso, que les separe de ciertas precipitaciones cuantificadoras” (p.22).

Según Abela (2002) el análisis de contenido posee cuatro elementos; 1. Esquema teórico; 2. Tipo de Muestra; 3. Sistema de códigos; y 4. Control de Calidad.

El primero refiere a la estrategia y método de reflexión teórica propia de una investigación cualitativa permitiendo indagar en el objeto de estudio. El segundo, se orienta a una selección que garantice la mejor cantidad (saturación) y calidad de la información. Tercero, la elaboración y utilización del sistema de códigos generado, se basa principalmente en el que permita identificar la información clave para ser analizada. Para el presente caso se utilizó una forma mixta de categorizar, por un método de aplicación de índole deductiva e inductiva. Cuarto, la validación de los datos de análisis se realiza mediante la comprobación de lo identificado o comprendido con respecto al objetivo.

El tratamiento de la información recolectada por medio de las entrevistas semi-estructuradas aplicadas, consistió en la transcripción de las entrevistas que fueron almacenadas en una grabadora de voz. Esta transcripción se realizó de forma manual en un documento Word donde se almacenaron todas las entrevistas realizadas.

Una vez transcritas las entrevistas, se comenzó el proceso de sistematización de ellas mediante el software Atlas.ti versión 9. En Atlas.ti se insertó el documento y luego se dio paso a la codificación de párrafos, de acuerdo con las categorías y códigos elaborados previamente (enfoque deductivo) en base a las categorías de análisis mencionadas en la tabla 1.

Una vez generados todos los códigos, se dio paso al análisis de las citas y aquel énfasis que colocaron los actores claves entrevistados para poder realizar el análisis del caso de estudio y poder dar respuesta a la interrogante planteada en esta investigación.

Para dar termino al apartado metodológico se aborda el presente caso de estudio con herramientas de producción de información y análisis de tipo cualitativo mediante el análisis de fuentes primarias (entrevistas en profundidad) como de fuentes secundarias (documentos oficiales y artículos académicos). Vista la implicancia metodológica de la presente investigación se da paso a la exposición de la producción de los resultados.

CAPÍTULO 4. RESULTADOS: LA EVOLUCIÓN DE LA GOBERNANZA URBANA Y EL ROL DE LA CONTESTACIÓN CIUDADANA EN EL CONTEXTO DE PRODUCCIÓN INMOBILIARIA VERTICAL EN ESTACIÓN CENTRAL.

El siguiente capítulo da cuenta de los principales resultados de la presente investigación, los cuales se presentan en orden secuencial de acuerdo a los tres objetivos específicos establecidos para esta investigación. Por lo tanto, primero se muestran los resultados relacionados al historial de la producción inmobiliaria vertical en el área de estudio dentro del período 2005-2022; en segundo lugar se expone lo relacionado a la evolución de la gobernanza urbana local en vista a los distintos períodos de administración alcaldía entre los años 2005-2022; y en tercer lugar, se da cuenta del rol de la contestación ciudadana por parte de las organizaciones de defensa de barrios frente a los efectos generados por la producción inmobiliaria vertical al interior de la comuna de Estación Central.

A continuación se da paso a la producción de resultados para cada objetivo planteado en esta investigación.

4.1 Reconstrucción del historial de la producción inmobiliaria en el período 2005-2022.

Como bien se mencionó en la sección 1.3 del Área de estudio, la creación de la comuna de Estación Central fue a partir de la subdivisión de cuatro comunas, manteniendo la coexistencia de los Planes Reguladores Comunales (PRC) heredados de estas cuatro comunas. Para visualizar las secciones y límites heredados de los cuatro municipios de origen, véase la figura 6.

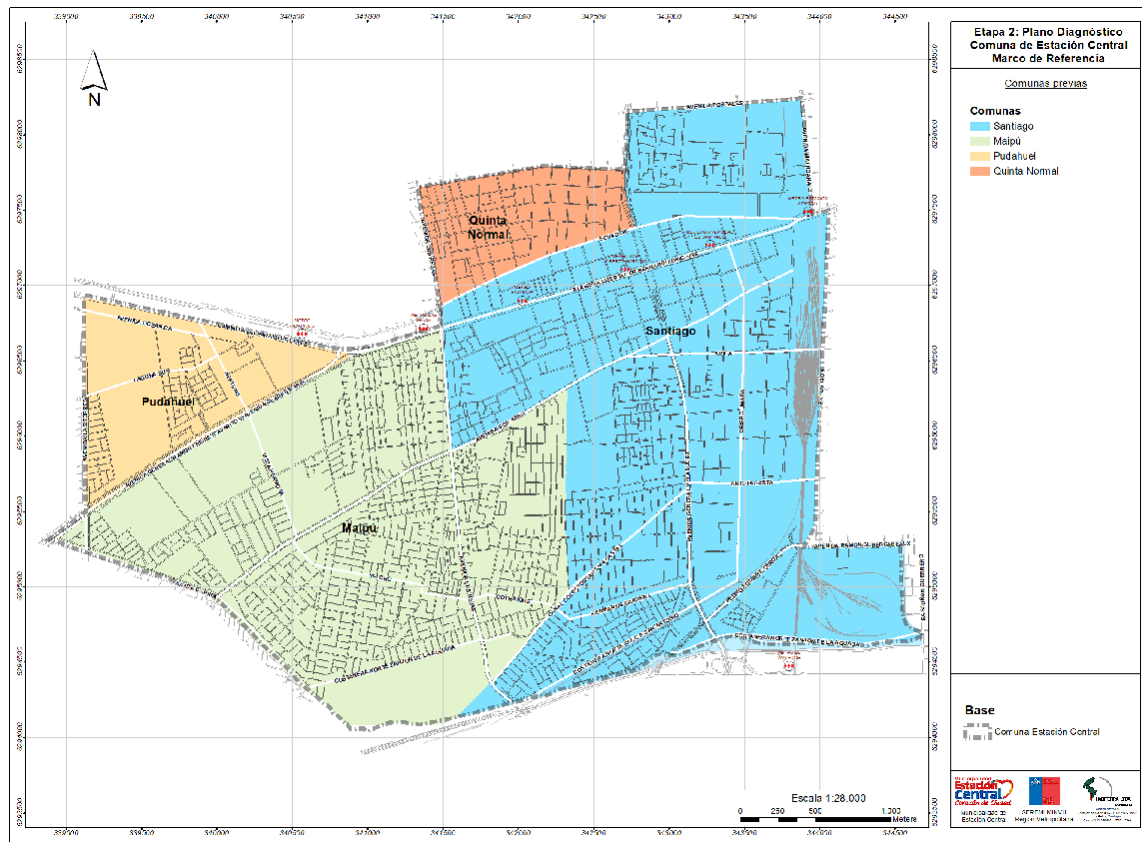
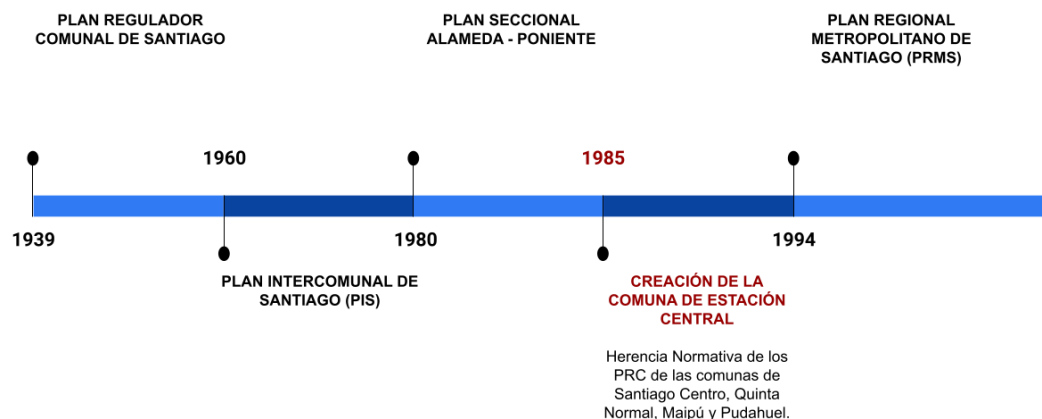


Figura 6: PRC vigente de la comuna de Estación Central.

Fuente: Habiterra (2020).

A continuación, se puede ver en la figura 7 los cambios y evoluciones que evidenciaron los distintos Instrumentos de Planificación Territorial (IPT's) relacionados con el área de estudio.

EVOLUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL A LA FORMACIÓN DE LA COMUNA DE ESTACIÓN CENTRAL



*Figura 7: Evolución de los IPT's heredados en la creación de la comuna de Estación Central*².

Fuente: Elaboración Propia.

De acuerdo a lo señalado por la Dirección de Obras Municipales (DOM) y el ex jefe de la División de Desarrollo Urbano (DDU) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), la sección heredada del PRC de Santiago Centro corresponde a normativa del año 1939', por lo que su antigüedad habría permitido un cierto grado de interpretación normativa que habría facilitado la alta densificación de la producción inmobiliaria verticalizada al interior del área de estudio.

Posterior a la creación del PRC de Santiago, en la década de 1960' se crea el Plan Regional Intercomunal de Santiago (PRIS) y en 1979' el Plan Seccional Alameda-Poniente el cual abarca el área de estudio que luego quedó desprovista

² Para revisar el historial de los IPT's mencionados, véase <https://web.uchile.cl/vignette/revistaurbanismo/n3/pavez2/i1/i1.html>

de normativa territorial acorde a su escala. En la entrevista 9 realizada al ex jefe de la DDU mencionó lo siguiente:

“este Plan Seccional Alameda-Poniente, se instaló como norma supletoria³, debido a los intentos de aprovechar la movilidad que generó la construcción de la línea uno del Metro de Santiago y las posibilidades de densificar en dicha zona”. En aquel entonces se permitió la edificación en altura hasta los quince pisos de altura, sin embargo, “no tuvo mucho efecto debido a que en aquellos años la economía del país se encontraba en un momento muy bajo y no existieron las condiciones propicias” (Entrevista 9).

Tras lo anterior, en el año 1994 se instala el PRMS, instrumento de planificación y jerarquía metropolitana que deroga al PRIS y al plan seccional Alameda-Poniente de acuerdo a la jerarquía de la planificación urbana en Chile. Al derogarse el PRIS la zona del seccional Alameda-Poniente queda sin efecto y por lo tanto quedaría un “vacío legal” que los desarrolladores inmobiliarios interpretaron a su favor, existiendo hoy en día diferentes procesos de judicialización que se encargan de demostrar aquellas interpretaciones de la OGUC (Burgos, 2017).

4.1.1 El dinamismo inmobiliario vertical al interior de Estación Central

La investigadora Rojas (2020) describe que el punto de inflexión de la producción inmobiliaria verticalizada al interior del área de estudio comienza en el año 2008. Rojas (2020) establece que la evolución de la verticalización se manifestó a

³ De acuerdo a la Real Academia Española (RAE) hace referencia a una “Norma que se aplica en ausencia de otra directamente aplicable”.

través de tres oleadas de edificación, que se describen a continuación (véase figura 8).

4.1.1.1 Trayectoria y tres oleadas de edificación

1. Primera oleada de edificación 2008-2012

Corresponde al período 2008-2012 donde se establecen como hitos significativos, la restricción normativa de altura y densidad en Santiago Centro y el inicio de la operación del nuevo sistema de transporte urbano “Transantiago”, por lo que desde el departamento de asesoría urbana de la comuna mencionan: *“se generó un aumento de los tiempos de viaje, por lo tanto posicionaba a Estación Central como una comuna atractiva de acuerdo a su localización pericentral y cercanía a la red de Metro de Santiago”* (Entrevista 7).

2. Segunda oleada de edificación 2013-2016

Corresponde al período 2013-2016, por lo que Rojas (2020) menciona que estuvo marcada por los positivos resultados en el Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU) en el 2013, que posicionó número 29 a Estación Central en las comunas con mejor calidad de vida, argumentando que otorgaba mayor oportunidades para acceder a viviendas con buena localización a sectores de clase media. A su vez, restricciones a los límites de altura y densidad en la comuna de San Miguel (2015) desplazó a la verticalización inmobiliaria hacia Estación Central (Rojas, 2020).

3. Tercera oleada de edificación 2017- Actualidad

Según Rojas (2020) la tercera oleada posee como hitos significativos el remate del “predio de los circos” en la Av. Alameda con Av. General Velásquez frente al edificio consistorial de la municipalidad. Este predio de 6.192 m² fue adjudicado por SuKsa en 50 UF m², el cual habría presentado un anteproyecto de edificación

que consistiría en 40 pisos, 3237 departamentos de 22 m2 promedios y 449 estacionamientos.

La construcción de la magnitud de este anteproyecto y de los proyectos con permisos de edificación autorizados por la DOM generaría una carga de viviendas y población sin precedentes en el territorio de Estación Central. En la figura 8 se puede ver la evolución de la edificación en el área de estudio con sus respectivos hitos significativos para cada oleada de edificación.

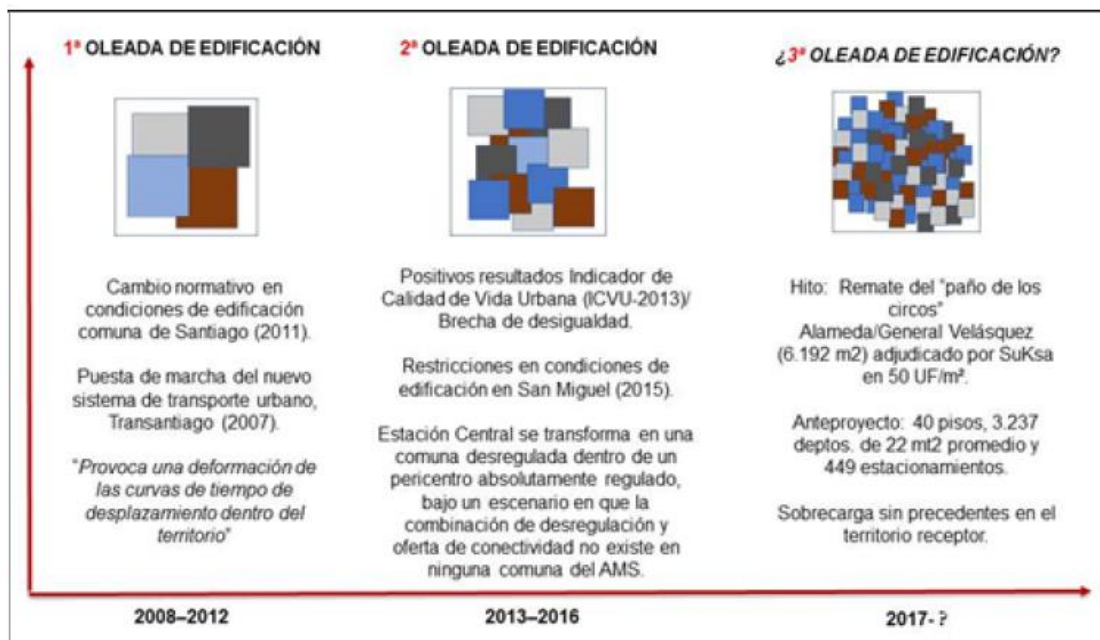


Figura 8: Oleadas de edificación verticalizada en Estación Central.

Fuente: Rojas, 2020.

La confluencia de las tres oleadas de edificación generó un total de 105 permisos entre anteproyectos y proyectos inmobiliarios verticales aprobados por la DOM en el período 2010-2018. Por lo tanto el mapa del área de estudio y del territorio de Estación Central quedó con la distribución de proyectos inmobiliarios verticalizados expresada en la figura 9.

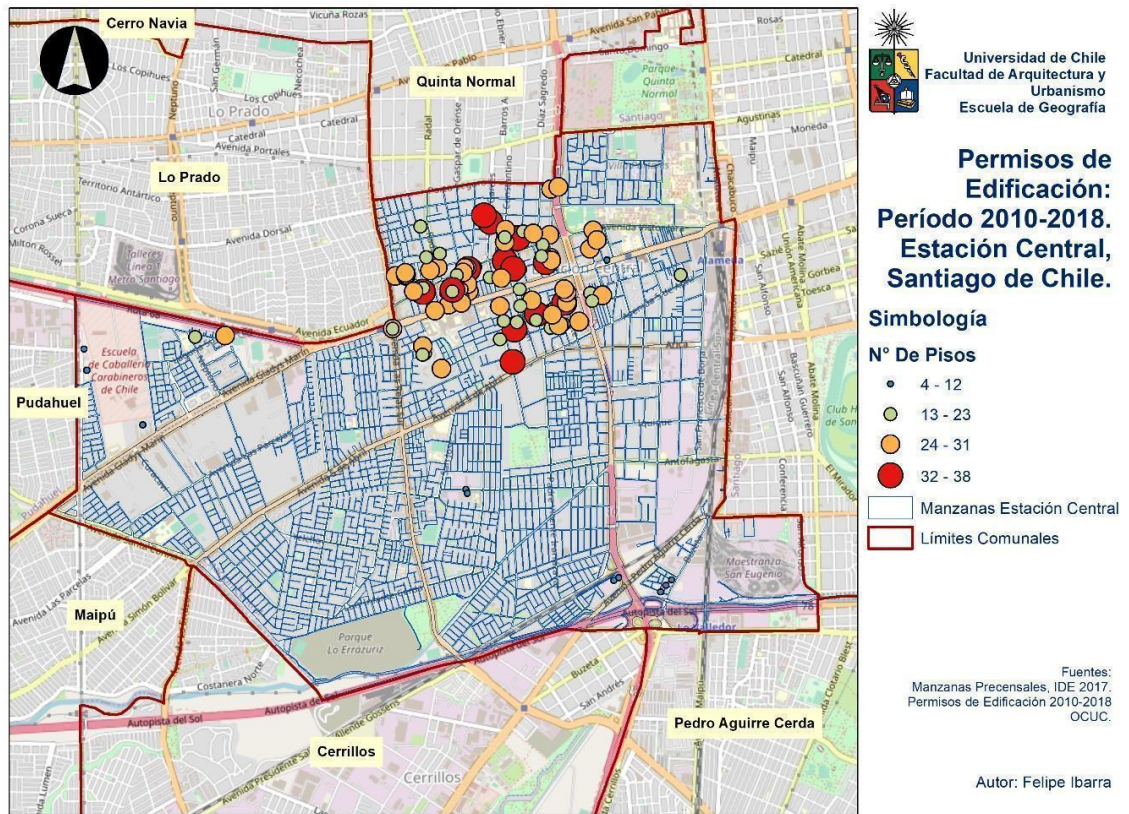


Figura 9: Permisos de Edificación Período 2010-2018. Estación Central, Santiago de Chile.

Fuente: Elaboración Propia, 2021.

Las buenas oportunidades de localización y accesibilidad a las redes de transporte del área de estudio presentó un alto potencial de capital social y de movilidad para los desarrolladores inmobiliarios y la población demandante de viviendas con una buena centralidad y accesibilidad a las redes de transporte (Apaolaza et al., 2016).

4.1.1.2 Cambio en la morfología de edificación

Rojas (2020) menciona que la morfología edificatoria de la comuna generó un punto de inflexión en el año 2008, iniciándose la primera oleada de edificación (2008-2012) al interior de la comuna. Esta primera oleada estuvo marcada por edificación entre los 14-29 pisos, y distintos dirigentes vecinales coinciden que el proceso de verticalización en Estación Central se inició con la “Modificación PRMS-56 cambio de uso de suelo al sector Titán”, predio municipal que cambió su uso desde una tipología de áreas verdes a residencial y posteriormente vendido a la inmobiliaria Senexco. Esta inmobiliaria desde el año 2012 en adelante, generaría el desarrollo del proyecto habitacional “Barrio Parque Santiago” considerado como el primer hito significativo del proceso de verticalización intensivo al interior del área de estudio. En la imagen 1 se puede visualizar la morfología edificatoria del proyecto “Barrio Parque Santiago”.



Imagen 1: Condominio “Barrio Parque Santiago”.

Fuente: Google Street View.

En lo que respecta a la segunda oleada de edificación vertical se encuentran proyectos entre los 16 y 31 pisos de altura. Dentro de los proyectos más pequeños se encuentra el edificio “Urban” en Av. Ecuador 4122, que fue construido el año 2013, contemplando 16 pisos y 272 departamentos. En la imagen 2 se puede visualizar la morfología edificatoria del edificio “Urban”.



Imagen 2: Edificio Urban, Av. Ecuador 4122.

Fuente: Registro Propio, 2020.

Ya para el término de la segunda oleada aparecen proyectos mucho más densos en cantidad de viviendas y de población, como el edificio Centro Alameda 2 ubicado en calle Toro Mazote 64. Este proyecto contempla 31 pisos y un total de 364 departamentos. Para ver la morfología edificatoria del proyecto Centro Alameda 2, véase la imagen 3.



Imagen 3: Edificio Centro Alameda 2.

Fuente: Rojas, 2020.

A continuación se presenta en la figura 10, un resumen de las dos primeras oleadas de edificación, con la altura en número de pisos de los proyectos realizados y los grupos inmobiliarios participantes en estos procesos de edificación vertical en el área de estudio.

Inicio del proceso de verticalización		
2008-2012	Primera oleada de la nueva edificación (14 a 29 pisos)	8 inmobiliarias El Maule, Civila, Artec, Santolaya, Senexco, Fundamenta, Fortaleza, Las Pataguas
2013-2016	Segunda oleada de la nueva edificación (16 a 31 pisos)	13 inmobiliarias Las Pataguas, RVC, Fortaleza, Suksa, Beltec, Habite, Pilares, Santolaya, Senexco, Paz, Norte Verde, Conquista, Fundamenta

Figura 10: Etapas de edificación del área de estudio.

Fuente: Rojas, 2020.

En la tercera oleada (2017-actualidad) emergieron proyectos hiperdensos como el caso de los dos proyectos de la inmobiliaria SuKsa, proyecto de “Buzo Sobenes” y proyecto “Blanco Garces” que en total contemplan tres torres con un total de 1.546 departamentos, 248 estacionamientos y 3 locales comerciales, con un valor promedio de los departamentos es de 34 UF/m². En la imagen 4 se puede visualizar la tipología edificatoria del proyecto “Buzo Sobenes” y “Blanco Garces”. Para conocer más de este proyecto, se puede visualizar la descripción del proyecto presentado al SEIA⁴

⁴ Proyecto “Buzo Sobenes” y “Blanco Garces”, revise el siguiente enlace:
https://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=2129892504



Imagen 4: Proyecto “Buzo Sobenes” y “Blanco Garces” – Inmobiliaria SuKsa.

Fuente: Registro Propio, 2018.

A continuación se da pasó a la exposición de las características del negocio y promotores inmobiliarios al interior del área de estudio.

4.1.2 Caracterización del Negocio Inmobiliario en Estación Central.

Rojas (2020) menciona que durante las dos primeras oleadas de edificación (2008-2016) confluyen 16 inmobiliarias en la producción residencial, y solo dos de éstas inmobiliarias concentran el 49% de la producción de departamentos en el área de estudio: Suksa (38%) y Paz (11%). En la figura 11 se evidencia el porcentaje de la producción inmobiliaria en Estación Central por grupo inmobiliario.

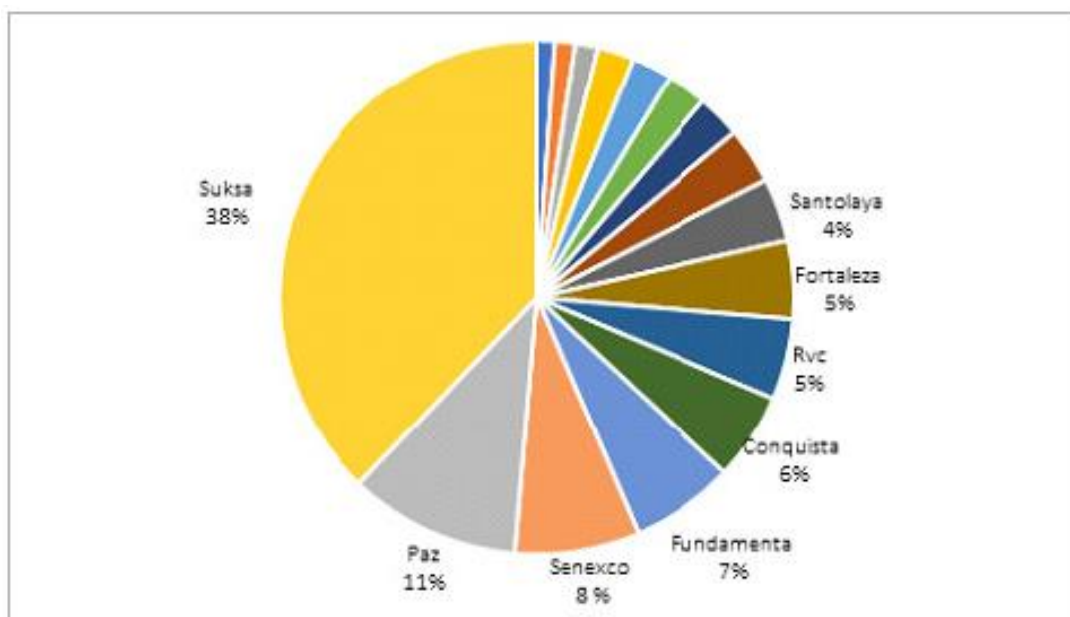


Figura 11: Participación porcentual de inmobiliarias en Estación Central (2008-2016).

Fuente: Rojas, 2020.

Según Rojas (2020) los proyectos inmobiliarios del grupo SuKsa poseen los mayores índices de precariedad de la edificación vertical al interior de Estación Central. En la tabla 7 elaborada por Rojas (2020) se muestra que los cinco proyectos con mayores niveles de precariedad al interior de Estación Central pertenecen a la inmobiliaria SuKsa.

Tabla 7: Edificaciones con nivel de precariedad "muy alta"

Edificio	Pisos	Inmobiliaria	N°dptos	Dptos. Por piso	Dptos. Por ascensor	Dptos. por estacionamiento	M2 prom.	Nivel de Precariedad
1	31	Paz	485	19	121	4	37	4.0
2	31	SuKsa	690	23	230	9	32	4.3
3	30	SuKsa	616	21	123	4	29	4.3
4	31	SuKsa	725	25	145	4	29	4.3
5	24	SuKsa	1017	46	170	4	31	4.4
6	30	SuKsa	1036	37	259	6	30	4.9

*1. Centro Alameda; 2. Central Alameda; 3. Alto Las Rejas; 4. Vida Urbana; 5. Alameda Urbana; 6. Mirador Souper

Fuente: Rojas, 2020.

La edificación denominada por el intendente Orrego como -gueto vertical- aparece con el segundo nivel de precariedad de las edificaciones analizadas por Rojas (2020). Este proyecto habitacional denominado "Alameda Urbano" posee 24 pisos, con 1017 departamentos, 46 departamentos por pisos y con una superficie promedio de 31 m². En la imagen 5 se puede visualizar la expresión paisajística del proyecto "Alameda Urbano".



Imagen 5: Edificio Alameda Urbano – SuKsa

Fuente: Rojas, 2020.

No obstante el proyecto con mayor índice de precariedad según Rojas (2020) corresponde al proyecto “Mirador Souper” con 30 pisos, 1036 departamentos, 37 departamentos por piso y 31 m² de tamaño promedio por departamento. Para visualizar la tipología edificatoria y paisajística del proyecto “Mirador Souper” véase la imagen 6.



Imagen 6: Edificio Mirador Souper – SuKsa.

Fuente: Rojas, 2020.

Con respecto al desplazamiento de la producción inmobiliaria, en la figura 12 se muestra como desde el año 2012 hasta el 2014 la comuna de Santiago Centro lideraba las ofertas de viviendas con valores menores a las 2.000 UF. Sin embargo, para el año 2016 la concentración inmobiliaria de viviendas menores a las 2.000 UF paso a ser liderada por la comuna de Estación Central, esto debido a una serie de restricciones normativas por la comuna de Santiago Centro, y las

ventajas comparativas en términos de rentabilidad para los promotores inmobiliarios, permitieron que ya para el año 2018 la comuna se consolidará con el mayor desarrollo inmobiliario vertical del área central de la ciudad de Santiago.

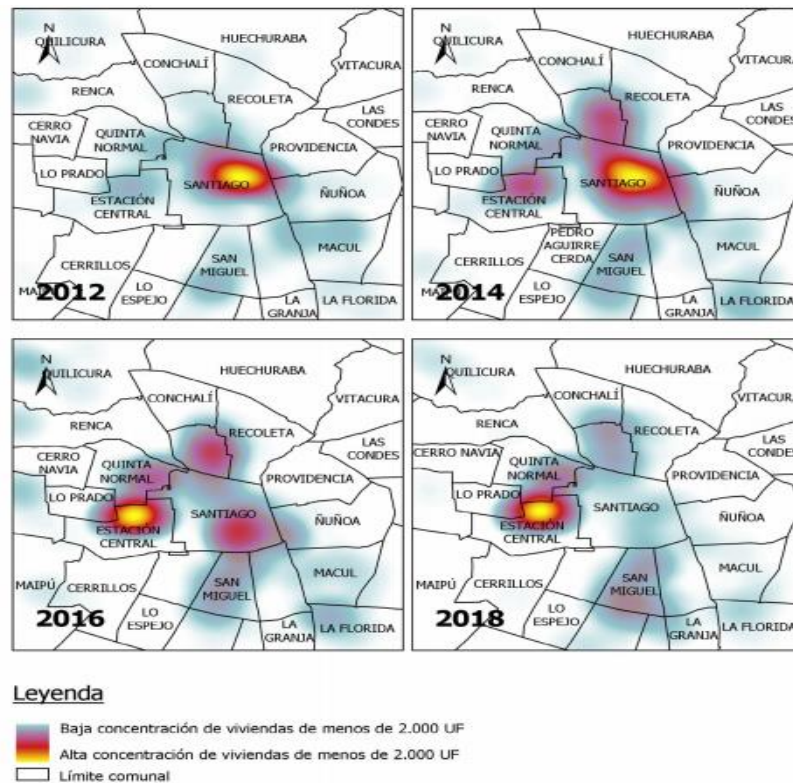


Figura 12: Desplazamiento de Viviendas con Valores menores a 2.000 U.F.

Fuente: Ciudad con Todos, 2020.

En el siguiente apartado se mencionan las particularidades de la producción inmobiliaria vertical en el área de estudio, mencionando alguno de sus impactos tanto físicos como sociales.

4.1.3 ¿Qué es lo particular de esta producción inmobiliaria? Impactos Físicos y Sociales de la Producción Inmobiliaria Intensiva.

El impacto territorial que ha tenido la intensa producción inmobiliaria vertical tiene relación con la densidad de viviendas y habitantes que concentra cada proyecto inmobiliario. Los desarrollos más exacerbados constituyen 38 pisos de altura, con más 1000 departamentos, que logran superar los 30 departamentos por piso (Rojas, 2017)

De acuerdo a la entrevista realizada al actual alcalde de Estación Central, señala lo siguiente con respecto al tipo de desarrollo inmobiliario que se generó en el área de estudio.

“Acá tenemos proyectos como los de María Rosa Velásquez, entonces imagínate que en una sola manzana viven 15.000 personas, que es tremenda y que finalmente impacta en todo el sector del casco histórico donde hoy día uno puede darse cuenta los tremendos problemas que hay en términos de visibilidad, de mala convivencia, de saturación, de estacionamientos, de basura (...) todos son problemas que generalmente condenan a todos los vecinos del sector norte del casco histórico” (Entrevista 1).

El impacto de la producción inmobiliaria vertical en Estación Central ha generado un aumento considerable en la cantidad de viviendas y población al interior de la comuna. De acuerdo con el Censo 2002, la comuna presentaba 130.394 habitantes y con el Censo 2017 se registraron 147.041 habitantes presentando un aumento del 12,77%, sin embargo, en este período varios edificios se encontraban aún en construcción o a la espera de su recepción final. El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) realizó una proyección para el año 2021, estableciendo que la comuna de Estación Central poseía 214.470 habitantes, presentando una variación y aumento de un 45,8% en comparación al Censo

2017 (Biblioteca del Congreso Nacional [BCN], 2021) (véase tabla 8). El aumento demográfico de Estación Central 2017-2021 resulta ser altamente significativo, con un porcentaje de 45,8%, incluso superior al crecimiento obtenido por la Región Metropolitana en el mismo período comparado, aumentado tan solo un 15,8% y el crecimiento a nivel país marcaba un 11,9% (BCN, 2021). Por lo tanto el crecimiento demográfico en Estación Central resultó ser cuatro veces mayor al porcentaje nacional.

Tabla 8: Variación Demográfica Censo 2002, 2017 y Estimación 2021.

Censo 2002	Censo 2017	Aproximación 2021
<i>130.394 hab.</i>	<i>147.041 hab.</i>	<i>214.470 hab.</i>

Fuente: BCN (2021).

En el PLADECO 2016-2021 se menciona que dos fenómenos han impactado considerablemente en el aumento poblacional. Primero, el crecimiento inmobiliario derivado de la tendencia de la edificación verticalizada de departamentos unifamiliares y; segundo, los fenómenos migratorios (Ilustre Municipalidad de Estación Central, 2016).

Ambos fenómenos, han permitido que Estación Central pase de tener un crecimiento negativo y tendiente al envejecimiento de sus habitantes, a un crecimiento positivo y con cambios en las características de su población. Los nuevos habitantes y residentes de la comuna son principalmente adultos jóvenes (con o sin hijos) que habitan en viviendas de comunidades verticales, sumado a los migrantes que se han asentado en el territorio, mujeres y hombres en edad laboral, pero con una fuerte relación de género femenino, provenientes de distintas latitudes de América Latina y el Caribe (Ilustre Municipalidad de Estación Central, 2016).

Otro aspecto vinculado al impacto de llegada de cerca de 80.000 habitantes (Entrevista 1) corresponde al aumento de episodios de incivildades al interior de la comuna de Estación Central. A priori se comprende que sea un fenómeno multicausal, sin embargo, se piensa desde las autoridades municipales que corresponde al aumento poblacional significativo de nuevos habitantes que han llegado a residir a la comuna en los últimos diez años (Entrevista 1 y 8). Otra causa lo constituye la tipología y tamaño habitacional de los departamentos ofertados, los cuales no estarían respondiendo de manera óptima a la demanda de las familias y hogares que residen en ellos. Este último, ha conllevado un aumento del nivel hacinamiento al interior de la nueva producción inmobiliaria verticalizada. Se piensa que el aumento del nivel de hacinamiento genera un escenario proclive el aumento de los niveles de violencia e incivildades y a esto se le agrega la escasa disponibilidad de áreas verdes y espacios de recreación. (Martínez, 2018).

Los efectos de la hiperdensificación y de la disminuida superficie promedio de los departamentos, se están recién comenzando a visibilizar. Por lo tanto, se precisarán nuevos estudios y medidas para poder gobernar este tipo de asuntos con respecto a la convivencia y seguridad al interior del territorio comunal.

4.2 Evolución de la reconfiguración de la gobernanza urbana en Estación Central (2005-2022).

Previo al análisis de la evolución de la reconfiguración de la gobernanza urbana en tres distintas fases, resulta necesario mostrar los distintos actores públicos y privados que operan en el área de estudio. Estos actores poseen diferencias en sus alcances escalares de acuerdo a sus deberes y competencias en lo relacionado a la producción inmobiliaria vertical en el presente caso de estudio.

En la tabla 9 se muestran los actores públicos con mayor relevancia en materia técnico-urbana, con sus respectivas escalas de jerarquización y sus facultades sobre las distintas normativas-territoriales que poseen competencia de revisión y aplicación.

Tabla 9: Escala multinivel de las competencias administrativas del sector público.

Actor Público	Escala de Jerarquización	Normativa Territorial
DDU – MINVU	Nacional	Oficia el cumplimiento técnico general de la LGUC – OGUC
SEREMI MINVU	Regional	Oficia el cumplimiento de la LGUC – OGUC en relación a casos particulares y proyectos de la región.
Intendencia y GORE RM	Regional	PRMS – PRIS
Directores de Obras	Municipal	PRC

Fuente: Elaboración propia, 2022.

La tabla 9 muestra desde las competencias de la autoridad pública con mayor jerarquía en la escala administrativa hacia la con una escala más reducida en

materia del derecho urbanístico. La DDU-MINVU presenta facultades nacionales sobre la actualización y modificación de la LGUC y OGUC. La SEREMI de Vivienda presenta competencias regionales con respecto al cumplimiento de la LGUC y OGUC en relación a los proyectos de desarrollo urbano proyectados al interior de la Región Metropolitana de Santiago. La Intendencia y el GORE RM, son organismos de gestión y planificación a nivel de la Región Metropolitana, y también poseen capacidad de gestión recursos para la elaboración de los PRC de las comunas de su administración, y poseen facultades de aplicación del PRMS. Por último, se encuentran los Directores de Obras (DOM) quienes se encargan de aplicar la normativa urbana en el contexto local-municipal. Por lo tanto, aplican lo mencionado por la LGUC-OGUC, el PRMS y lo contemplado en el PRC, (des) regulado o poco atingente a la realidad territorial de la comuna.

En relación a los actores privados, en la tabla 10 se muestra la escala de influencia y alcances de gestión de los distintos actores del sector privado inmobiliario. El alcance de los gestores inmobiliarios va desde la escala local y puntual dentro del contexto comunal, mientras que, la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) posee escala con influencia a nivel nacional, regional y municipal.

Tabla 10: Escala multinivel de las facultades territoriales de los actores privados.

Actores Privados	Escala de Influencia
Inmobiliarias Privadas	Local – puntual
CCHC	Nacional – Regional - Municipal

Fuente: Elaboración propia, 2022

A continuación, se da paso al análisis de la evolución de las formas de gobernanza urbana en la comuna de Estación Central, planteadas a partir de tres fases. La primera como un modelo de régimen urbano (2005-2016); la segunda como un cuestionamiento al régimen urbano (2017-2019); y una tercera como la

crisis del régimen urbano y un nuevo paso hacia un municipalismo más abierto (2020-2022).

Para situarse en la gobernanza urbana local de Estación Central, resulta clave saber quiénes han sido sus alcaldes y cuáles han sido sus períodos de gobierno, para esto véase la figura 13.

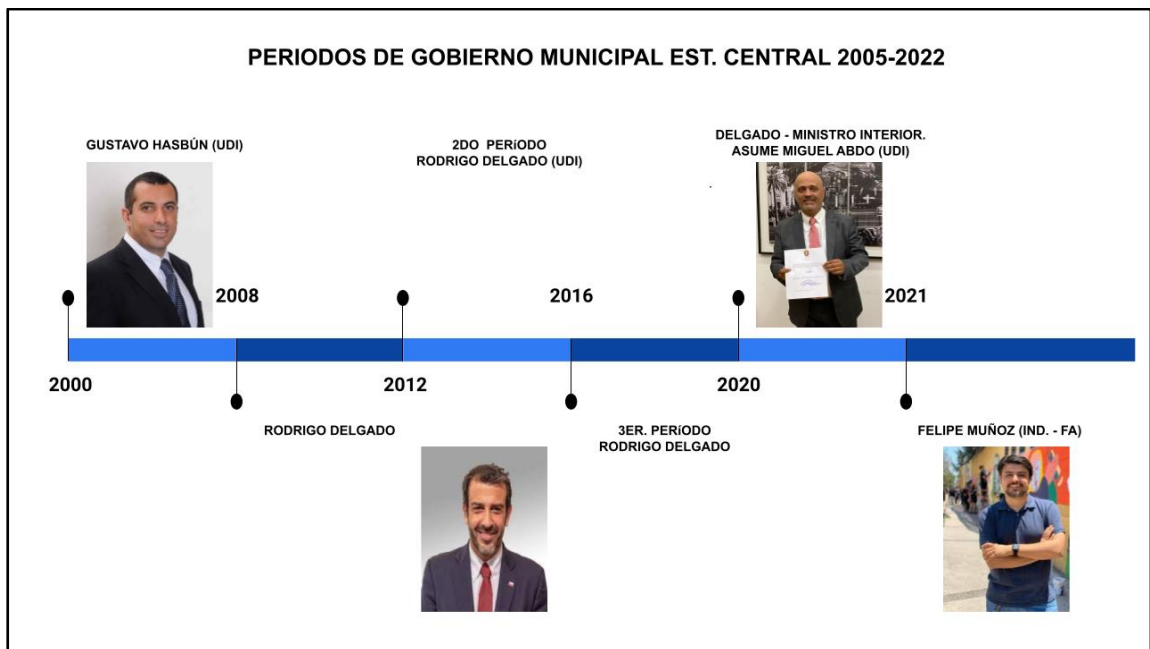


Figura 13: Línea de tiempo de las transiciones administrativas de alcaldes en el período 2005-2022.

Fuente: Elaboración propia en base a información otorgada por la BCN.

La figura 13 muestra que desde los años 2000-2021 la comuna fue administrada por la coalición política del partido Unión Demócrata Independiente (UDI), con militantes de partido como Gustavo Hasbún (2000-2008), Rodrigo Delgado (2009-2020) y Miguel Abdo (2020-2021). En el año 2021 asume Felipe Muñoz, alcalde independiente ex militante del Partido Socialista, quién es el actual alcalde de la comuna terminando con un régimen de más de 20 años de gobierno de la UDI.

Tras esta breve contextualización política de los distintos gobiernos y coaliciones que han gobernado en Estación Central se da paso a una descripción y análisis de la evolución de las formas de gobernanza urbana en Estación Central (2005-2022).

4.2.1 Fase 1 (2005-2016): Régimen Urbano con modelo pro-crecimiento.

De acuerdo a lo señalado en el marco teórico, las características que conforman a un modelo de gobierno en Régimen Urbano estaría dado por las siguientes condiciones. 1) Existencia de una agenda urbana. 2) Coalición gobernante con acuerdos relativamente estables. 3) Acuerdos informales. 4) Capacidad de movilización de recursos para conseguir el objetivo planteado en la agenda urbana (Stone, 1989).

De acuerdo a estos factores se podría mencionar a priori que en Estación Central se estableció un modelo de gobernanza urbana de características de un Régimen Urbano con políticas urbanas orientadas al crecimiento económico mediante el fomento de la industria inmobiliaria principalmente.

A continuación, se identifican los aspectos que convierten a la gobernanza del período 2005-2016 en un Régimen Urbano y sus particularidades con respecto a la agenda urbana, la coalición gobernante, los acuerdos informales y la movilización de recursos para el cumplimiento de los objetivos del régimen establecido.

La narración de esta fase 1 asociada el Régimen Urbano se ordena a partir de tres etapas. La etapa 1 correspondiente al gobierno de Hasbún (2005-2008); la etapa 2 correspondiente al primer gobierno de Rodrigo Delgado (2009-2012) y una etapa 3 correspondiente al segundo gobierno de Delgado (2013-2016). A continuación se muestran los hitos significativos del gobierno de Gustavo Hasbún (2005-2010) y primera etapa del Régimen Urbano.

4.2.1.1 Etapa 1: Hasbún 2005-2008

Gustavo Hasbún, gobernó como alcalde de la comuna de Estación Central en el período 2000-2008. Su gobierno se caracterizó por la realización de tres cambios normativo-territoriales importantes. Primeramente, la aprobación del PLADECO 2005-2010 donde estableció los objetivos de desarrollo para la comuna con un marcado interés de desarrollo relacionado al crecimiento económico. Segundo, la modificación al PRMS-56 con respecto al cambio de uso de suelo del “ex espacio deportivo canchas Titán” y venta del predio a gestores inmobiliarios privados. Tercero, la elaboración de un nuevo PRC (2006-2008) el cual no continuó su tramitación para ser aprobado por motivos políticos que decidió Hasbún.

En la tabla 11 se puede ver la sucesión temporal de cada cambio normativo territorial significativo en la administración de Hasbún referido al proceso de producción inmobiliaria vertical y vinculado al debilitamiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones locales, generando afectación y malestar en las comunidades locales.

Tabla 11: Evolución de normativa urbana y de planificación en Estación Central.

Fecha	Ley/ Normativa/ Instrumento Territorial
1985	Vigencia PRC - Heredado
2005	Aprobación del PLADECO 2005-2010
2006	Modificación PRMS-56
2008	No-Aprobación del nuevo PRC

Fuente: Elaboración Propia, 2022.

A continuación se describen los diferentes cambios normativos en orden cronológico señalados en la tabla 11, comenzando desde la aprobación del PLADECO 2005-2010 al interior del período alcaldicio analizado.

4.2.1.1.1 PLADECO 2005-2010 – Coalición de Gobierno y Agenda Urbana

El primer hito significativo para el desarrollo urbano de la comuna en la etapa Hasbún, constituye la aprobación y entrada en vigencia del PLADECO 2005-2010. El PLADECO paso a ser el primer y único instrumento propio que poseía la comuna para designar lineamientos para el desarrollo territorial urbano de su territorio.

En la Tabla 12 se muestra al comité convocante para la elaboración del PLADECO, que fue integrado por actores representantes del sector público y privado, encontrándose entre los miembros convocantes: Alcalde de Estación Central, Secretario Municipal, representantes de empresas privadas con presencia a nivel local como: Terminales de Buses, Tur Bus, Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE), Mall Paseo Arauco Estación; Compañía de Consumidores de Gas de Santiago (GASCO); y la Universidad de Santiago de Chile (USACH) (Ilustre Municipalidad de Estación Central, 2005).

Tabla 12: Comité Convocante PLADECO 2005-2010

Actor participante	Representación
Gustavo Hasbún	Alcalde Municipalidad Estación Central
Agustín Carricajo	Secretario Municipal Presidente Comité Convocante
César Meza	Presidente Asociación de Terminales de Santiago
Jorge Colque	Gerente General Inmobiliaria Nueva Vía, Empresa de los Ferrocarriles del Estado.
Jacob Calderón	Gerente de Estudios Corporativos, Gasco S. A.
Sergio Mujica	Gerente General, Mall Paseo Estación S. A.

Marcelo Moreno	Abogado, Tur Bus Ltda.
Humberto Jorquera	Director General de Gestión Institucional, Universidad de Santiago de Chile

Fuente: Elaboración propia en base a PLADECO 2005-2010.

En palabras de presentación del PLADECO por parte del alcalde Gustavo Hasbún se menciona lo siguiente:

“Somos una comuna céntrica y tenemos zonas de fuerte pobreza y marginalidad. (...) Hay enormes inversiones viales en marcha en nuestro territorio y hemos estado más preocupados de evitar que nos generen daños que de asegurar que nos produzcan beneficios (p.3).

Es hora de cambiar de perspectiva y de pasar a la ofensiva en cuanto a nuestro desarrollo. No es necesario seguir esperando a que nos llegue por derrame desde el resto de la ciudad. Éste es el mensaje fundamental que surge del trabajo realizado en la preparación de este PLADECO (p.3)”

En palabras de Gustavo Hasbún, lo que se buscaba con la creación e implementación de los objetivos del PLADECO era el superar la pobreza y marginalidad al interior de la comuna mediante las potencialidades como la conectividad y la posición central de la comuna. Otro aspecto clave, resulta ser la alusión al “derrame” de la inversión desde el resto de la ciudad y el comienzo de generar las condiciones necesarias para la atracción de la inversión a la comuna, lo cual permite inferir el interés pro-crecimiento de los acuerdos políticos urbanos por parte de la dirigencia municipal.

Respecto a la búsqueda del desarrollo enfocado al pro-crecimiento, resulta fundamental prestar atención a lo señalado por la declaración del comité convocante (véase tabla 12) con respecto al trabajo realizado en la elaboración del PLADECO.

“Conocedores de la importancia creciente del desarrollo de la Región Metropolitana, impulsada por el Gobierno a transformarla en una “Región de Clase Mundial”, en miras a la celebración de los 200 años como república independiente, queremos que el Plan de Desarrollo contribuya a hacer de Estación Central una comuna clave en el sistema de comunas de la Provincia de Santiago, la Región y el País (p.4)”.

Las palabras referidas, corresponden al entendimiento del carácter de inserción global de la región metropolitana dentro de la red de ciudades globales (Sassen, 1999), como también la búsqueda de una consolidación de Estación Central dentro del crecimiento económico y su competitividad intercomunal con el resto de las comunas de la Provincia de Santiago. Junto a la inserción de carácter global de la ciudad de Santiago, se reconoce la importancia de fortalecer alianzas público-privadas para el fomento del crecimiento económico mediante la inversión de capital privado al interior del territorio comunal. A continuación, un extracto donde los participantes del comité convocante lo señalan:

“Pensamos que la construcción del futuro de la comuna no sólo debe establecerse a partir de un sólido sistema de cooperación público – privado, sino que además debe contar con una amplia participación ciudadana (p.4)”.

El principal problema resulta la exclusión de la participación ciudadana ante la predominancia de los intereses privados y la interdependencia municipal de la inversión privada. Volviendo al documento del PLADECO 2005-2010, el objetivo planteado en la línea de desarrollo territorial planteó movilizar los recursos económicos, políticos y sociales hacía la siguiente dirección:

“Proyectar a Estación Central como el nuevo centro de renovación urbana de la Región Metropolitana, que identifica, ordena y propone áreas de desarrollo residencial, equipamiento, actividades productivas, infraestructura, espacio público y áreas verdes” (Ilustre Municipalidad de Estación Central, 2005, p.4)

Como señala Martínez (2017) el objetivo del PLADECO representa la agenda urbana que buscó consolidar a Estación Central como una comuna de servicios con distintas obras y remodelaciones, por ejemplo: la construcción del paseo peatonal comercial en la acera sur de la Alameda entre Nicasio Retamales y Jotabeche, financiado por Tur Bus; y la construcción del Paseo Nacional del Turismo en calle Jotabeche, financiado por Pullman Bus.

Desde la teoría del Régimen Urbano, la construcción de una agenda urbana mediante la colaboración de una coalición público-privada resultaba necesario para el cumplimiento de los objetivos del PLADECO, como también la participación de distintos agentes de desarrollo local. Los agentes locales que se contemplaron para el cumplimiento de los objetivos del PLADECO se pueden visualizar en la figura 14.

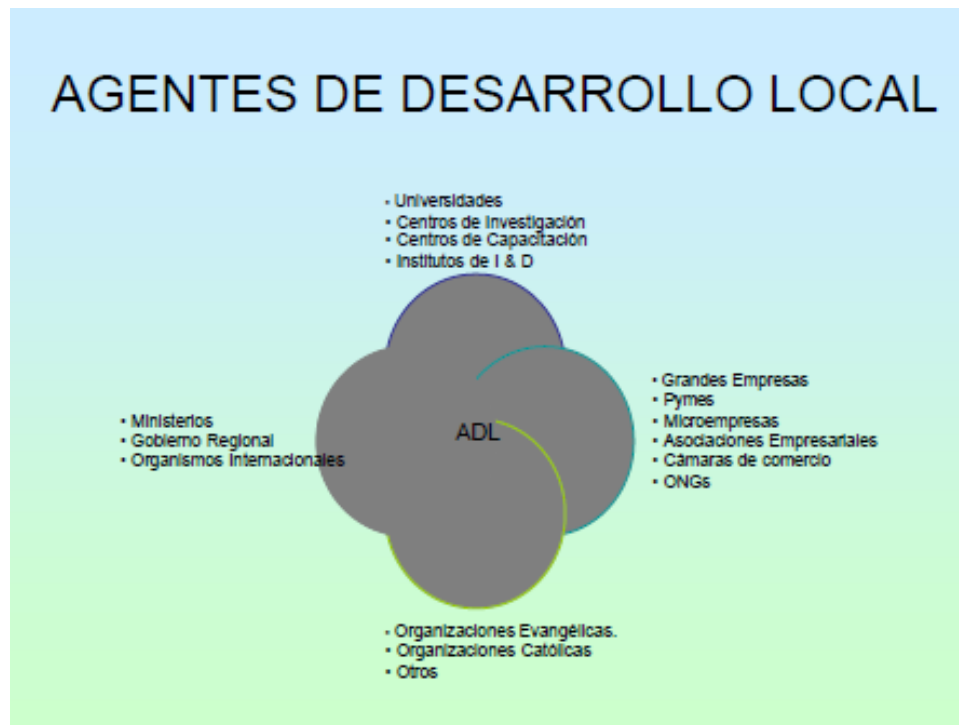


Figura 14: Agentes de Desarrollo Local - PLADECO 2005-2010.

La necesidad de contar con estos agentes de desarrollo local posee su argumentación en la consolidación de la cooperación público-privada y en menor medida con las universidades y las organizaciones sociales. Estas últimas, fueron las menos involucradas en el desarrollo territorial de Estación Central, debido a que los intereses entre las comunidades locales y los agentes municipales presentaban conflictos de acuerdo a los distintos intereses que presentaban. Por lo tanto los acuerdos realizados para el desarrollo territorial de Estación Central fueron principalmente entre el sector público municipal y empresas privadas de distintos sectores, pero en este caso de estudio se presta principal atención al sector productivo inmobiliario.

El fortalecimiento de estos acuerdos de cooperación permitió una vez entrado en vigencia el PLADECO, la aprobación de los anteproyectos presentados por las

empresas Paz y Senexco en los terrenos de Av. Libertador Bernardo O'Higgins con Gral. Velásquez ("Esquina de los circos") y en el "ex espacio deportivo canchas Titán" (Ilustre Municipalidad de Estación Central, 2005).

En la administración de Hasbún el municipio consiguió concretar acuerdos públicos-privados con agentes comerciales y de servicios de distintos sectores productivos; en transporte (Tur Bus, Pullman Bus) con los terminales de buses Alameda, Tur Bus y San Borja; en el sector comercial con Mall Paseo Arauco Estación y Mall Plaza Alameda; y en los servicios de salud con Clínica Bicentenario y Mutual de Seguridad vinculadas a la Cámara Chilena de la Construcción (CChC).

El interés principal de Hasbún junto a la coalición gobernante fue la búsqueda del crecimiento económico como una estrategia municipal-privada para revertir las tasas de pobreza municipal a comparación de otros municipios centrales y pericentrales que han conseguido atraer a gestores comerciales e inmobiliarios, en un ambiente de competencia intermunicipal por atraer la inversión. Por lo tanto, la localización de mayor oferta de bienes y servicios buscó como fin aumentar el consumo comercial y habitacional al interior de la comuna, con vistas al aumento de recaudación fiscal municipal por concepto de impuestos y contribuciones, y de esta manera potencializar a la comuna como un espacio de consumo comercial y de prestación de servicios.

A continuación, se da paso al análisis de la modificación PRMS-56 al "ex- espacio deportivo canchas Titán" al interior de la comuna.

4.2.1.1.2 Modificación PRMS-56

En el año 2005 mediante la Resolución Exenta N° 516/2005 se aprobó la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) por parte de la CONAMA para el proyecto titulado "MPRMS 56, Modificación al Uso de Suelo sector Titán, comuna de Estación Central"⁵. Este proyecto consistió en el cambio de uso de suelo desde área verde a residencial al predio municipal popularmente conocido como "canchas Titán" (véase anexo 4).

Este cambio de uso de suelo estuvo acompañado de una posterior venta a desarrolladores inmobiliarios del grupo Senexco, espacio que era utilizado por las comunidades deportivas locales, las cuales realizaban sus actividades deportivas y competitivas en el predio. Una vez el municipio planteó la idea de cambiar el valor de uso desde espacio deportivo a residencial con venta a una inmobiliaria privada, el conflicto entre los clubes deportivos y el municipio generaron una serie de manifestaciones en señal de protesta por la decisión municipal⁶. Pese a las distintas manifestaciones, la modificación al PRMS-56 fue aprobada, y posteriormente fue vendido el predio al grupo inmobiliario Senexco, quienes en el año 2012 comenzaron la construcción del proyecto inmobiliario "Barrio Parque Santiago", condominio residencial que contempló nueve torres con veinticuatro pisos de altura cada uno.

Tras la modificación PRMS-56 la municipalidad de Estación Central se encontraba en proceso de elaboración de un nuevo PRC, proceso que será descrito a continuación.

⁵ Para profundizar en el cambio normativo se puede revisar la ficha del proyecto "MPRMS 56" en el siguiente enlace del SEIA:

https://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=927134

⁶ Revisar en el siguiente enlace <https://estacioncentral.wordpress.com/2008/11/07/estacion-central-contra-el-deporte/>

4.2.1.1.3 No Aprobación de un nuevo PRC (2006-2008)

Entre los años 2006-2008 se inició un proceso de elaboración de un nuevo PRC para la comuna de Estación Central, proceso que estuvo a cargo de la consultora SEREX-UC, parte de la Pontificia Universidad Católica de Chile; y fue financiado por la SEREMI de vivienda. Este informe del nuevo PRC fue entregado por la consultora a la contraparte municipal, sin embargo, este nuevo PRC no alcanzó a ser aprobado por los siguientes sucesos.

Durante el último proceso de tramitación para la obtención de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) en la Corporación Regional Medio Ambiental (COREMA)⁷, Gustavo Hasbún decide retirar el informe final del nuevo PRC de su tramitación ambiental. Distintos dirigentes sociales entrevistados coinciden en que la decisión por la cual Hasbún retira el PRC resultó ser debido a que esta institucionalidad ambiental se había pronunciado frente a una serie de deficiencias en los procesos de participación ciudadana. Dirigentes de las agrupaciones de defensa de barrios mencionan que los hechos fueron de la siguiente manera: *“tras el pronunciamiento de la COREMA, Gustavo Hasbún no volvió a incorporar como punto en tabla frente al concejo municipal la idea de aprobar un Nuevo Plan Regulador para la comuna”* (Entrevista 12).

Los argumentos de las comunidades fueron contra la deficiente participación que contempló la elaboración del PRC, manifestado que el nivel de participación fue solo informativo, en palabras de un dirigente de la comuna se señala lo siguiente:

⁷ Institucionalidad Pública Medio Ambiental previo a la creación del Ministerio de Medio Ambiente. La actualización y adecuación del nuevo PRC 2007, aparece desistido en el sitio web del SEIA. Véase: https://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=ficha&id_expediente=1911919

“a nosotros nos dieron un fardo del plano regulador donde tendría que haber tenido participación ciudadana y que no la hubo, entonces aquí a nosotros nos traen un proyecto y nosotros no sabemos por qué, y quieren que los apoyemos para que resulte, entonces nosotros no apoyamos”⁸. (Entrevista 12).

Estas manifestaciones se apoyaban en una serie de descontentos de la comunidad local frente a la administración municipal de Gustavo Hasbún, y con el temor fundado que ocurrieran cambios regulatorios a los usos de suelo en sus territorios, cambios similares a los acontecidos durante el mismo período 2006-2007 en el “ex espacio canchas Titán” que consiguió la privatización de un espacio de uso público y posteriormente una densificación habitacional con las construcciones verticalizadas favoreciendo los intereses de agentes del negocio inmobiliario (Entrevista 1 y 3).

El período alcaldicio de Gustavo Hasbún como Alcalde, destaca por los acuerdos de tipo informal y su marcado interés en establecer acuerdos y tomas de decisiones enfocadas en el crecimiento económico. Con respecto a las relaciones de tipo informal, Gustavo Hasbún en su carrera política y figura pública, ha sido cuestionado por sus reiteradas prácticas informales que han estado al margen de la probidad pública.

La venta del predio municipal “espacio deportivo Titán”, a juicio de las comunidades locales no fue un proceso transparente con la comunidad con respecto a las promesas de vender esa área verde y construir otras al interior de la comuna (Entrevistas 11,12,13). Dirigentes vecinales, señalan que tampoco se transparentaron los ingresos al municipio por venta del predio, ni tampoco su justificación para la disminución del espacio público disponible para la realización

⁸ Para encontrar mayor información de la participación ciudadana en el PRC 2006-2008. Véase: <https://participedia.net/case/873>

de actividades deportivas y recreativas en la comunidad. Este hecho denota de forma clara las intenciones pro-crecimiento de Gustavo Hasbún con respecto a las regulaciones del territorio comunal y la generación de un ambiente propicio para el desarrollo de negocios inmobiliarios, lo cual también representa elementos propios del neoliberalismo urbano como la privatización y el desmedro del valor de uso por sobre el valor de cambio de los espacios comunitarios.

Tampoco existió una voluntad política real de aprobar el nuevo PRC, por lo tanto, el territorio de Estación Central quedó regulado por normativa-territorial no sistémica, desvinculada a la unidad territorial de la comuna, por lo tanto, se mantuvo la normativa-territorial original proveniente de las comunas de origen (Burgos, 2021). A continuación se da paso al análisis del primero de tres períodos de Rodrigo Delgado como alcalde de Estación Central.

4.2.1.2 Etapa 2: Rodrigo Delgado (2009-2012) – Inicio del Laissez-faire normativo territorial

En la presente etapa 2, se da inicio al primer período alcaldicio de Rodrigo Delgado, período caracterizado por no volver a retomar la propuesta de PRC que Hasbún había desistido de su aprobación. Por lo tanto, Delgado inició su gestión haciendo caso omiso a la importancia de contar con un nuevo PRC, quedando la comuna sin regulación comunal atinente a las particularidades y necesidades comunales.

En este período alcaldicio se podría describir como un inicio del *Laissez-faire* en cuanto a voluntad política de normar y regular los asuntos urbanos. Se prefirió no intervenir más allá de lo ya establecido, producto que era parte de acoplar la normativa hacía el favorecimiento de los principios estructurales del neoliberalismo económico, liberalización, privatización y una posición de dejar-hacer privado buscando la maximización del capital privado en el espacio urbano (Daher, 1991).

Como Rodrigo Delgado pertenecía a la misma coalición política que el ex edil Gustavo Hasbún, continuó con una política y forma de gobernar pro-crecimiento relacionados al incentivos a la industria privada de comercio y servicios. De acuerdo a la declaración de patrimonio del consejo para la transparencia, Delgado posee vínculos con el sector inmobiliario. En la declaración de Delgado, figura como accionista mayoritario de la empresa Inversiones San Benito S.A. empresa que posee acciones en Chilena Consolidada Seguros Generales (ChC), empresa socia de la CChC que, en su estado financiero a junio del año 2017, presentaba un 16% de inversiones en el rubro inmobiliario del total de su cartera (Radio Bío-Bío, 2016).

Martínez (2017) señala que:

“La empresa del Alcalde también posee acciones en la multinacional Sociedad Matriz SAAM S.A, controlada por el grupo Quiñenco al cual pertenece la Inmobiliaria Norte Verde S.A; dueña del Edificio Radal, un edificio cuyo permiso de edificación fue entregado el año 2017 durante la postergación de entrega de permisos por parte del municipio de Estación Central” (p. 65).

Esto explica de manera parcial, los intereses de la coalición política y las asociaciones público-privadas de las cuales la máxima autoridad comunal formaba parte, y por qué se gestó la búsqueda de atraer el capital inmobiliario a la comuna de Estación Central con negocios tan lucrativos como la construcción.

Un aspecto clave dentro de este primer período de Delgado resulta ser la continuación del objetivo del PLADECO 2005-2010 relacionado a la línea de desarrollo territorial que había iniciado Hasbún. Por lo tanto, en este período se consolidó Estación Central como una comuna de prestación de servicios y comercio con nodos comerciales localizados en posiciones estratégicas de la comuna, como el nodo comercial relacionado a la estación central de trenes,

nodo de Alameda con Av. General Velásquez y el nodo de Av. Las Rejas con la Alameda. Al alero de la consolidación de nodos comerciales y de servicios al interior de la comuna, se dio inicio a la primera oleada de edificaciones (2008-2012) estableciéndose como el símbolo del inicio del proceso de edificación la transformación del ex predio municipal “canchas Titán” transformado en el proyecto “Barrio Parque Santiago” (véase imagen 1).

Además, en el período alcaldicio de Hasbún (2000-2008) y el primero de Rodrigo Delgado (2008-2012) se desarrollaron todos aquellos equipamientos comerciales y de servicios que incentivarían la atracción de los promotores inmobiliarios, y junto con esto la demanda de nuevos habitantes con preferencias de residir en zonas mejor conectadas y centrales de la ciudad. Dentro de este proceso también resultó ser parte la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) la cual resultó ser uno de los actores privados con influencia en el desarrollo comunal. Según Martínez (2017) la CChC comenzó con el desarrollo de la infraestructura hospitalaria como la ampliación de la Mutual de Seguridad y la construcción de la Clínica Bicentenario⁹. Luego se adjudicó el terreno ubicado dentro del “sector ex-Quinta Normal y Alameda Poniente” en la comuna, conocido como “la esquina de los circos” (Esquina Alameda con Gral. Velásquez) a través de Inversiones La Construcción (ILC), brazo de negocios de la CChC¹⁰.

Las acciones antes mencionadas permitieron cumplir el objetivo estratégico en la línea desarrollo territorial del PLADECO 2005-2010 “Promocionar la gestión coordinada del desarrollo urbano comunal, a modo de reconocer de áreas y promoción de proyectos habitacionales de renovación y reconversión para densificación comunal por parte del municipio” (Ilustre Municipalidad de Estación Central, 2005, p.42).

⁹ Para mayor información de la construcción de la Clínica Bicentenario por parte de la CChC. Véase <https://extension.cchc.cl/datafiles/20774.pdf>

¹⁰ Véase <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=177526>

4.2.1.2.1 Recambio de la administración interna

Otro aspecto de relevancia en este primer período administrativo de Delgado corresponde al recambio de los directores de obras y la jubilación del asesor urbano municipal. El puesto de director de obras y el de asesor urbano son dos puestos claves para el desarrollo urbano-territorial de la comuna.

En el año 2012, se genera un recambio del director de la DOM, asumiendo el jefe de edificación de ese entonces como nuevo DOM, quién mantenía buenas relaciones con la coalición política gobernante y manifestaría liderar los objetivos del PLADECO 2005-2010 con respecto a la atracción de la inversión inmobiliaria a la comuna. De acuerdo a lo señalado en una entrevista, existen registros acerca de reuniones entre el nuevo DOM manifestando su compromiso con el alcalde Delgado para planificar y liderar la futura atracción y desarrollo de proyectos inmobiliarios al interior de la comuna con el fin de cooperar en esta materia con el Alcalde (Entrevista 5). La nueva dirección de la DOM la cual presentaba inclinaciones pro-crecimiento y al ser un puesto de confianza del Alcalde Delgado permitió dar buenos indicios para el Régimen Urbano con respecto a la atracción de mayor inversión privada y de recaudación municipal al territorio comunal.

Por otra parte, el asesor urbano se jubila en el año 2011 bajo lo cual Delgado no asigna vacante para ese cargo, por lo tanto la comuna queda sin director de asesoría urbana y solamente quedaría el departamento de asesoría urbana dependiente de Secretaría de Planificación (SECPLA) con un equipo de profesionales pero ninguno desempeñaría como director o asesor urbano de la comuna. Frente a este acontecimiento, se desprende de la entrevista 1 la siguiente cita.

“Pasan los años, el asesor urbano de ese momento se jubila que era un buen asesor urbano Jorge Domeyko. Un buen asesor urbano y durante todo ese tiempo no hubo asesor urbano titular acá en Estación Central, y ahí es donde comienzan a llegar todas las carpetas donde acá no había ninguna regulación” (Entrevista 1).

Resulta inédito que en entre los años 2012-2018 el municipio no cuente con un asesor urbano, de hecho demuestra una medida potente de *laissez-faire* y una voluntad política de no intervención (Bachrach & Baratz, 1963) frente a la importancia que poseía el territorio de Estación Central en cuanto a contar con normativa territorial que atendiera a sus necesidades, por lo tanto, se tomó la decisión de mantener un marco normativo desregulado y fértil para la inversión privada y su capitalización.

4.2.1.2.2 Incentivo financiero por el concepto de permisos de edificación

Desde el año 2010 en adelante, el municipio comenzó a experimentar de forma creciente un aumento de recursos económicos por conceptos de permisos de edificación provenientes desde los distintos anteproyectos y proyectos aprobados. Junto a los flujos económicos y de capital también se movilizaron recursos como conocimiento y conexiones de relacionamiento entre el sector público y privado (Martínez, 2017).

En la figura 15 y tabla 13 se observa un incremento anual constante entre el período 2010-2016, llegando a conseguir en el año 2016 una cifra 15 veces mayor que los ingresos obtenidos en el año 2010. Para el año 2017 cuando el intendente Orrego pone en el debate público el asunto, los ingresos por concepto de permisos de edificación comienzan a disminuir significativamente. En la tabla

13 se puede ver los montos anuales por concepto de permisos de edificación desde el 2010 hasta el 2022.

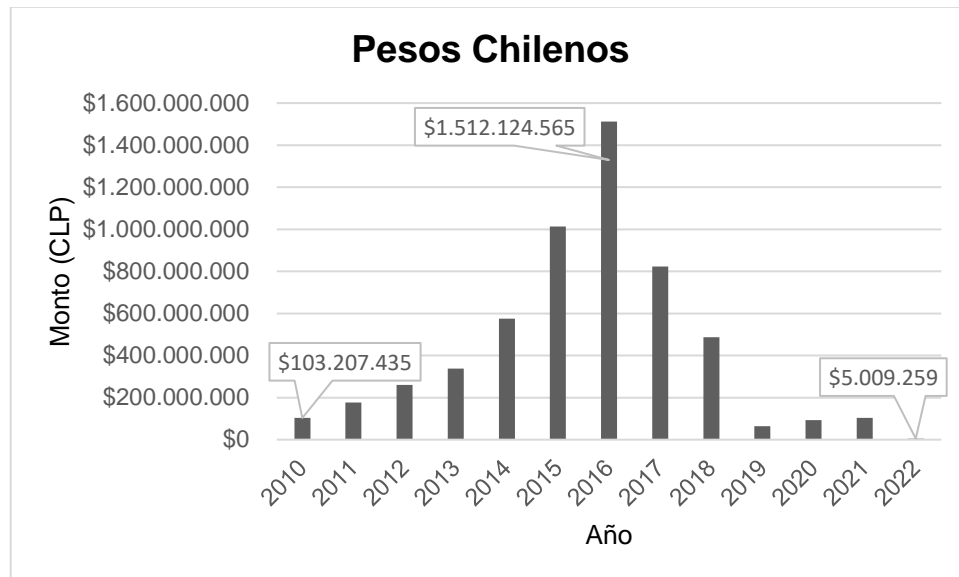


Figura 15: Ingresos por permisos de edificación: 2010-2022.

Fuente: Elaborado en base a datos de transparencia municipal, 2022.

Tabla 13: Ingreso por conceptos de permisos de edificación 2005-2022

Año	Pesos Chilenos
2010	\$103.207.435
2011	\$177.321.124
2012	\$259.622.216
2013	\$338.455.611
2014	\$575.197.211
2015	\$1.013.313.578
2016	\$1.512.124.565
2017	\$822.458.911
2018	\$487.577.033
2019	\$63.447.067
2020	\$92.984.202
2021	\$102.825.182
2022	\$5.009.259

Fuente: Martínez, 2017.

El aumento significativo de los ingresos municipales por conceptos de permisos de edificación desde el año 2010 resulta ser un importante incentivo para el municipio producto del aumento de la recaudación fiscal, evidenciando la interdependencia que posee el municipio de Estación Central de los aportes e ingresos privados dentro de su presupuesto municipal. De acuerdo a las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) de proyectos aprobados entre el 2008-2022 de tipo inmobiliario, la suma de la inversión de los proyectos inmobiliarios resulta ser de 1.182.326 millones de dólares. Esta cifra contempla 47 proyectos inmobiliarios que contaron con la aprobación de sus DIA por parte del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) perteneciente al Ministerio de Medio Ambiente (MMA)¹¹.

En los siguientes párrafos se da paso a la narración de la etapa 3 de la consolidación del desarrollo inmobiliario dentro del segundo período alcaldicio de Rodrigo Delgado (2013-2016).

4.2.1.3 Etapa 3: Rodrigo Delgado 2013-2016

El segundo período alcaldicio de Delgado (2013-2016) y etapa 3 del mantenimiento y configuración del Régimen Urbano con visión pro-crecimiento, contempla los siguientes aspectos que serán revisados a continuación; 1. La flexibilización normativa con respecto al sistema de edificación continua. 2. Las relaciones informales de cooperación y reuniones establecidas a partir del registro de audiencias públicas (lobby).

¹¹ El monto de inversión de los 47 proyectos con DIA's aprobadas se puede ver en el siguiente enlace: https://seia.sea.gob.cl/reportes/publico/rpt_proyectos_comunasAction.php?comuna=1361&presentacion=AMBOS&estados%5B%5D=4§or=8

4.2.1.3.1 El problema de la edificación continua

La comuna al no contar con un PRC actualizado se permitió de manera flexible la aprobación de permisos de edificación verticalizados sobre los 9 pisos de altura. Desde la DOM mencionaron que al no contar con normativa específica en el PRC de Estación Central, se aplicó los instrumentos territoriales vigentes a escala metropolitana como el PRMS, estableciendo normas generales de planificación pertenecientes a la escala regional (Entrevista 5).

Para los permisos de edificación que presentaron anteproyectos y proyectos con sistema de edificación aislada, no existió inconvenientes porque la normativa vigente lo permitía sin ningún reparo. Sin embargo, el problema se encontraría en el otorgamiento de permisos de edificación con sistema de edificación continua por parte de la DOM, dado que la OGUC en su artículo de definiciones 1.1.2 menciona lo siguiente:

“Edificación continua: la emplazada a partir de los deslindes laterales opuestos o concurrente de un mismo predio y ocupando todo el frente de éste, manteniendo un mismo plano de fachada con la edificación colindante y con la altura que establece el instrumento de planificación territorial” (Ordenanza General de Urbanismo y Construcción [OGUC], 1992, sección art. 1.1.2).

En el artículo 1.1.2 de la OGUC se expresa claramente que al utilizar edificación continua, “la altura es establecida por el instrumento de planificación territorial”. Por lo tanto, al no contar el PRC actual de la comuna con una especificación de la altura asignada para la edificación continua, no se deberían haber otorgado permisos con tales características debido a que la norma se encontraría incompleta y no se permitiría la edificación continua con una altura determinada arbitrariamente por los desarrolladores inmobiliarios. La DOM en ese momento

interpretó la normativa en favor de los intereses de los promotores inmobiliarios, permitiendo que la altura fuese determinada por ellos mismos, lo cual no poseía sustento normativo dado que la altura la determinaría el instrumento de planificación comunal, en este caso PRC.

De esta manera, la DOM otorgó permisos y recepcionó obras con sistema de edificación continua y entre estas edificaciones no mantienen una continuidad de la altura, por lo tanto, cada desarrollador estableció arbitrariamente la altura que le parecía óptima o factible para su propio desarrollo. Esta errónea interpretación por parte de la DOM permitió edificaciones desde los 14 hasta los 38 pisos de altura y perfectamente podían ser edificaciones colindantes que estuviesen proyectadas de forma pareada, generando la problematización de las conocidas “casas islas” como se muestra en la imagen 7, donde una vivienda queda entre dos edificaciones verticales con alturas definidas por los propios desarrolladores inmobiliarios, lo cual estaría en conflicto de acuerdo a las distintas interpretaciones privadas y de las autoridades que ejercían como funcionarios de la SEREMI de vivienda en ese entonces.



Imagen 7: Casa isla - Edificación continua

Fuente: Registro Propio, 2020.

Frente a los 105 permisos de edificación otorgados por la DOM, 49 de esos permisos presentaban proyectos con sistema de edificación continua, los cuales no debieron ser aprobados por el ex DOM. Por su parte, el actual alcalde de Estación Central menciona lo siguiente en relación al laissez-faire normativo y la voluntad política de aquel entonces:

“Yo creo que indudablemente a la luz de los hechos y la información que tenemos, uno no puede dejar de reconocer que acá hubo una voluntad política al menos de no hacer nada...dejar que las inmobiliarias hicieran lo que se les ocurría... acá tenemos casos que son dramáticos. Yo creo que el mejor ejemplo sería si acá llegaba el proyecto inmobiliario de construir

la torre de babel, se construía la torre de babel, además sin ningún reparo por parte del municipio y dejando que esto pasará” (Entrevista 1).

Lo señalado anteriormente demuestra una vez más el *laissez-faire* aplicado por la administración de Rodrigo Delgado con pleno favorecimiento del sector privado involucrado, e incluso no interviniendo frente al malestar público que se estaba generando entre la comunidad local quienes experimentaban la depredación de sus barrios y del territorio comunal. Esto evidencia la motivación pro-crecimiento y empresarial del alcalde Delgado con respecto a la oportunidad de promover y legitimar la inversión privada. A esta forma de aceptar de aceptar la inversión privada aun asumiendo la serie de problemáticas municipales, Harvey (1989) le denomino absorción de los riesgos locales por parte de las entidades gubernamentales, aludiendo a que si la inversión privada genera externalidades negativas, el Estado está dispuesto a asumir esos malestares mediante fondos públicos. Además, esta forma de relacionamiento entre la DOM y las inmobiliarias evidencia un constante lobby entre agentes públicos y privados que es abordado a continuación.

4.2.1.3.2 Influencia del lobby de los gestores inmobiliarios

La ley del lobby n° 20.730, fue publicada recién el 8 de marzo de 2014, regulando el lobby y gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios públicos, constituyéndose en un avance para suministrar a la actividad pública herramientas que hagan más transparente su ejercicio (Lamas & Restrepo, 2018). En este segundo periodo alcaldicio de Delgado, junto al otorgamiento mayoritario de permisos de edificación verticales de altas densidades, también coincide con el período con mayor cantidad de solicitudes y realizaciones de audiencias del lobby entre gestores de intereses con funcionarios pertenecientes a la DOM (Infolobby, 2022).

En el sitio web infolobby (2022), el director de la DOM presenta 30 reuniones y audiencias con gestores de intereses y lobbistas entre el año 2015 y el 2017. En la figura 16 se presentan a los principales gestores de interés y lobbistas que solicitaron audiencias públicas a la DOM Estación Central. Los gestores con mayores cantidades de audiencias registradas fueron: Matias Silva (Gestor de intereses en el rubro Inmobiliario), Armando Ide (SuKsa), Ion Ander López (SuKsa), Francisco Salas Valdivieso (F.S. & Asociados Consultores e Inmobiliaria SuKsa), y Daniel León (Inmobiliaria Los Sacramentinos S.A. vinculada al grupo RVC). El caso de Matías Silva aparece como representante de diversas inmobiliarias, mientras que, Armando Ide, Ion Ander López y Francisco Salas, todos socios fundadores del grupo SuKsa, hoy en día grupo BIBA. Este grupo generó la mayor cantidad de desarrollos inmobiliarios al interior de Estación Central y también fueron los promotores del edificio de María Rosas Velásquez, denominado por el intendente Orrego como “Guetto Verticales”. Estos lobbistas y gestores no solo han utilizado el mecanismo de las audiencias de lobby en Estación Central sino que también lo han ocupado en otros municipios de la Región Metropolitana y con autoridades del Ministerio de Vivienda y Urbanismo¹².

¹² Armando Ide Nualart, fundador del grupo SuKsa. Ha presentado más de 61 audiencias como lobista y gestor de intereses representando al grupo SuKsa. Audiencias con organismos como: Subsecretaría de Urbanismo, Municipalidad de Santiago y Estación Central y el Servicio de Evaluación Ambiental. Véase <https://www.infolobby.cl/Ficha/SujetoActivo/563b400384f9f0e7c56ce9dd46624b03>

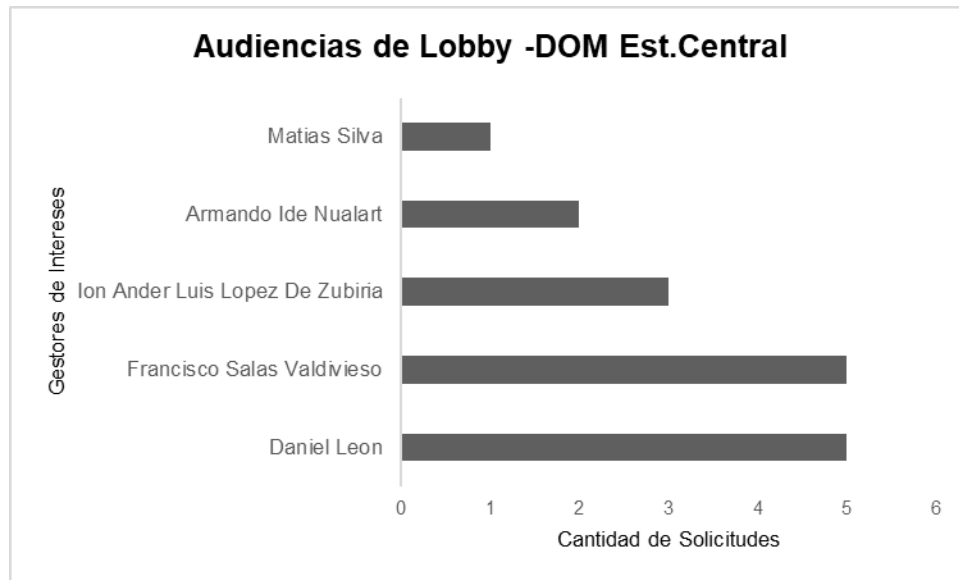


Figura 16: Audiencia de Lobby con Armin Seeger.

Fuente: Elaboración propia en base a infolobby, 2022.

Estos hechos dan cuenta de las relaciones y vínculos entre funcionarios públicos y agentes del sector privado en pro de llevar a cabo el desarrollo de proyectos económicos que favorecieran sus intereses particulares como el desarrollo y consolidación del sector inmobiliario en el área de estudio. En relación a la influencia del lobby dentro del municipio, un dirigente de la Agrupación de Defensa de Barrios (ADB) señala: “Acá hubo corrupción, el hecho más demostrativo es que hayan tenido estos lobbys con Armin Seeger quién fue el que otorgó estos permisos, no me cabe la menor duda de que eso se hizo y con malas intenciones” (Entrevista 12). El lobby como estrategia para conseguir la aprobación de desarrollar proyectos urbanos e inmobiliarios resulta ser de las más comunes y constantes en el tiempo.

Para concluir la fase 1, con respecto al inicio del Régimen Urbano y su consolidación para el desarrollo inmobiliario vertical al interior de Estación Central, se expone en la tabla 14 un resumen de las etapas 1, 2 y 3 con respecto a los principales sucesos de esta fase 1.

Tabla 14: Resumen de las administraciones alcaldías de la fase 1: Régimen urbano

ETAPA	PERÍODO	ALCALDE	SUCESOS
1	2005-2008	Hasbún	<ul style="list-style-type: none"> • Entra en vigencia PLADECO 2005-2010 • Modificación PRMS (2006) • Elaboración PRC 2006-2008 • No Aprobación PRC 2008
2	2009-2012	Delgado	<ul style="list-style-type: none"> • Proliferación de Equipamientos Comerciales • Recambio en la administración interna municipal (DOM y Asesor Urbano).
3	2013-2016	Delgado	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento económico municipal por concepto de Permisos de Edificación (PE) • Boom de otorgamiento de PE

Fuente: Elaboración propia, 2022.

Se da paso a la fase 2 (2017-2019) y el cuestionamiento al Régimen Urbano y los resultados de la política urbana en lo referente al desarrollo inmobiliario vertical en el área de estudio.

4.2.2 Fase 2 (2017-2019): Cuestionamiento y crisis del Régimen Urbano.

En el año 2017 el intendente Claudio Orrego mediante un tweet mencionó ante la opinión pública lo siguiente: “Estos edificios se construyen en Estación Central. Donde está la escala humana y el espacio público? Sabían que no existe plan regulador ahí?”. Véase el tweet en el imagen 8.



Claudio Orrego
@Orrego

Estos edificios se construyen en Estación Central. Donde está la escala humana y el espacio público? Sabían q no existe plan regulador ahí?



1:02 a. m. · 6 abr. 2017 · Twitter for Android

Imagen 8: Tweet del intendente Orrego.

Fuente: Twitter, 2017.

Esta denuncia de Orrego interpela a la falta de regulación urbana al interior de la comuna, cuya (des)regulación urbana permitió la construcción de edificios hiperdensos y de alturas hasta los 38 pisos de altura con edificación continua, por lo cual se presentan casos extremos donde la densidad por manzana bordea los 15.000 habitantes (Cociña y Burgos, 2017).

Tras la popularidad alcanzada por la denuncia del intendente Orrego, mediante redes sociales, el fenómeno acontecido al interior de Estación Central comenzó

a ser parte de las discusiones públicas. Este hito marcaría lo que sería el comienzo de la revelación y cuestionamiento del Régimen Urbano en Estación Central. En la fase 1 existió una tendencia a la invisibilización de los acuerdos público-privados y de la modificación de los IPT's (2005-2008), como también del inicio de un *laissez-faire* administrativo en cuanto a la (des) regulación territorial por parte de las comunidades locales (Burgos, 2017)

Este paso desde la invisibilización hacía la visibilización del conflicto acerca de la excesiva densidad y depredación territorial del área de estudio, generó la apertura a la crítica de la coalición gobernante representada por el Alcalde Delgado y su asociatividad con el sector inmobiliario.

Cabe mencionar que este suceso y gesto del intendente Orrego en el 2017, posee relación con el contexto político de la época. En el año 2017, el oficialismo político correspondía a la coalición política de la “Nueva Mayoría” representada por el segundo gobierno de Bachelet (2014-2018). Orrego como intendente pertenecía al oficialismo, por lo tanto como se señala en Nuissl et. al. (2012) existen acciones de oposición dentro de la gobernanza urbana que van en la línea de ejercer el rol como coalición opositora por efectos de tradición, e incluso más que una voluntad política de generar cambios en el status-quo.

Por lo tanto, el gesto político y administrativo como autoridad pública de Orrego se sitúa en ese contexto, no obstante, lo crítico del asunto resulta ser lo tardía que resulta ser la denuncia pública, dado que en el año 2017 como se mostró en el apartado 4.1 comienza la tercera oleada de verticalización, la cual rompió con todos los márgenes de desarrollo inmobiliario y producción de viviendas como señala Rojas (2020) e incluso genera incertidumbre entre los mismos desarrolladores inmobiliarios para poder continuar con su inversión al interior del área de estudio. Desde este punto de vista, una vez instalado el conflicto del caso en el debate público, también existió un fuerte cuestionamiento hacía la industria y desarrolladores inmobiliarios. Por lo tanto, para el régimen y los inversionistas

privados ya no les resultaba tan sencillo operar y entró a operar una serie de mecanismos burocráticos que generaban mayor incerteza para el término de sus desarrollos.

Existió una parte de desarrolladores inmobiliarios que veía con incerteza y complejidades lo revelado públicamente, por lo cual dejaba mal posicionada a la industria inmobiliaria ante la opinión pública. En este sentido, la asociación gremial “Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios” (ADI) formó parte de los debates público-académico con respecto a la densificación y la orientación de la verticalización al interior de las ciudades chilenas, con el caso de Estación Central como un antecedente importante en la historia de la edificación chilena.

El Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile tuvo en ejecución un proyecto llamado “Ciudad Con Todos”, el cual realizó el Proyecto Densidad Equilibrada (2018-2019). Este último fue liderado por el CPP UC y la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI), en colaboración con TOCTOC.com, el Observatorio de Ciudades UC y la Fundación Urbanismo Social¹³.

De acuerdo a lo señalado en el objetivo del proyecto; “se buscó posibilitar y conducir un diálogo informado y propositivo en torno a la densificación equilibrada de la ciudad de Santiago”. Sus objetivos específicos buscaban aportar con información relevante en materia de densificación y articular el diálogo entre el mundo público, privado y la sociedad civil organizada y no organizada a través de distintas actividades, tales como seminarios, talleres y jornadas participativas. El proyecto realizó varios encuentros con representantes del sector inmobiliario, del sector público (GORE RM, Seremi Minvu RM, Asesores Urbanos de Municipalidades, etc.) y de la sociedad civil principalmente ONGs (Centro de

¹³ Para revisar del proyecto densificación equilibrada del proyecto Ciudad con Todos, véase: <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/evento/seminario-densificacion-urbana-en-edificios-en-altura-gana-o-pierde-la-ciudad/>

Políticas Públicas Universidad Católica [CPP UC], 2020). También generó algunos documentos referenciales y guías sobre densificación, pero más allá no tuvo una aplicación en un instrumento estratégico o de regulación normativa (Entrevista 2).

Estas instancias participativas entre distintos sectores público, privado y sociedad civil, denotan un cambio en la manera sobre la cual deben ser manejados los asuntos políticos urbanos. El tweet de Orrego marca una preocupación desde las administraciones públicas de reparticiones de niveles regionales y municipales generando un potente cuestionamiento a la forma de producción inmobiliaria generada en el área de estudio. Sin embargo, como señala Lukas (2020) “existen diagnósticos muy certeros sobre los problemas reales y profundos, pero hay poca discusión pública y menos acción política decidida” (p.1).

4.2.2.1 Relaciones Informales: Rotación Pública-Privada

Un aspecto clave y poco explorado dentro del caso de Estación Central corresponde a las formas de relacionamiento informal que tienen que ver con la “puerta giratoria” o rotación público-privada. Este mecanismo de relacionamiento informal alude a la rotación laboral entre personas con altos conocimientos en materia de gestión pública, desempeñando cargos de alta dirección pública y que luego brindan asesorías o defensas corporativas del sector privado. En el caso de Estación Central, uno de los casos emblemáticos corresponde al del ex contralor Ramiro Mendoza, en este sentido aparece la siguiente cita de la entrevista 3.

“Tú ves también hoy en día al ex contralor Ramiro Mendoza, después termina patrocinando a SuKsa en las causas judiciales, que es la empresa de los guetos verticales. Estas mismas personas que están generando fiscalizaciones respecto a cómo se está aplicando la ley, cruzan la vereda

y se ponen a defender a la inmobiliaria que está burlando la ley, entonces llama mucho la atención” (Entrevista 3).

Ramiro Mendoza se desempeñó como Contralor General de la República de Chile entre los años 2007 y 2015. Después de haber dejado de ser Contralor, representó en el año 2017 a la empresa SuKsa en una reclamación ante el Tribunal Ambiental de Santiago a causa del rechazo de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) del proyecto en calle Toro Mazotte perteneciente a la inmobiliaria SuKsa (Edificio de 38 pisos y 1.078 departamentos). En la página de infolobby del Ministerio de Vivienda, Mendoza acompaña al Gerente General de SuKsa, Armando Ide, a reunión con el jefe de la División de Desarrollo Urbano, Pablo Contrucci, en septiembre de 2016, en la que se identifica con la figura de “gestor de intereses”.

Estos mecanismos de relacionamiento informal como la “puerta giratoria” y el “lobby” son legales, pero hacen referencia a mecanismos informales los cuales no poseen una legitimidad o buena reputación desde la institucionalidad (Nuisl et al., 2012). En el caso de la puerta giratoria, el margen divisorio entre la confluencia de “intereses creados” resulta ser muy delgada, para lo cual en contextos donde el poder del Estado resulta ser débil, los niveles de informalidad resultan ser mucho mayores, beneficiando en mayor medida los intereses personales por sobre el bien común (Nuisl et. al., 2012).

En relación a los mecanismos informales relacionados al lobby, el ex jefe de la DDU-Minvu menciona que “las audiencias y presiones por lobby al interior del Ministerio de Vivienda y Urbanismo resultan ser constantes y reiteradas, como en cualquier organismo del gobierno central” (Entrevista 9). También menciona que cuando se estaba redactando la DDU-313, existieron bastantes presiones desde la CChC sobre como dicho documento afectaría a socios de la CChC. Pese a la permanencia del lobby por parte de la CChC el documento circular DDU-313 se pública y se dirige a distintas autoridades públicas con competencias

en materia urbana, señalando: “que no modifica la norma ya existente, sino que resulta ser un pronunciamiento ante la duda sobre la aplicación de la OGUC” (Entrevista 9).

4.2.2.2 Modificación al Plan Seccional Alameda-Poniente (2018)

Una vez emanada la circular DDU-313 desde la SEREMI MINVU, el municipio internamente por acuerdo del Concejo Municipal de fecha 16 de agosto de 2016, se vio presionado desde la SEREMI a regular el asunto mediante una “Modificación del área urbana comunal, disminución de normas urbanísticas, altura, densidad y otras disposiciones” en el Plan Regulador de la Comuna de Santiago. La modificación fue aprobada a través del Decreto N° 366 exento Secc.2ª Estación-Central (Entrevista 12 y 13).

En este sentido, la municipalidad de Estación Central solicitó una postergación para detener la entrega de permisos de edificación que no se ajustarán a la nueva normativa urbana en trámite. Esta postergación en la entrega de permisos de edificación entró en vigor el 16 de abril del año 2017 y se extendió hasta el 26 de diciembre del año 2017 a través de una solicitud de prórroga al MINVU. Finalmente en el 2018 se aprueba la modificación al Plan Seccional Alameda-Poniente con el mínimo requerido en el cumplimiento de participación ciudadana (Entrevista 4). A continuación, desde la voz de un concejal de ese momento, señala lo siguiente con respecto a la elaboración del plan seccional.

“Bueno eso se inicia con un proceso de definición de este seccional, se congelan los permisos en este sector, y se empieza a elaborar cómo iba a quedar confeccionado, con poca participación ciudadana, en realidad lo mínimo. Bueno se definen edificios de cuatro, cinco y hasta doce pisos, que es una cosa razonable, no que tienes 38 pisos, una locura “(Entrevista 4).

La entrada en vigencia del presente seccional entraría a regular con la nueva normativa a los permisos de edificación entregados a partir de esa fecha. No obstante, ya se habían otorgado 105 permisos entre anteproyectos y proyectos de edificación con características de alta densidad, para lo cual el asunto de la regulación y los permisos de edificación seguía siendo un asunto que generaba conflicto entre la interna del municipio como también con las comunidades locales, que comenzaban un proceso de re-escalamiento en la institucionalidad pública para conseguir pronunciamiento desde las autoridades regionales.

4.2.2.3 Proceso de elaboración de un nuevo Plan Regulador Comunal

El ex intendente Orrego planteó que estaban los recursos para realizar un PRC en Estación Central, sin embargo, es facultad propia del Alcalde iniciar el proceso de solicitud a SEREMI de vivienda los recursos y procesos para iniciar la confección o actualización de un PRC. Delgado postergó con su política de *laissez faire* hasta el año 2020 el primer indicio de voluntad política para desarrollar un nuevo PRC. En propias palabras de un funcionario municipal, se señala lo siguiente:

“El ex Alcalde planteaba que era necesario, que había que hacerlo, planteaba que se podía hacer, pero esto se traduce en un hecho concreto. No esperar que esto pase, entonces ahí uno comienza a sospechar... (Entrevista 1).

Desde algunas dirigencias de las Organizaciones de Defensa de Barrios (ODB) se menciona que el ex intendente Orrego, mantenía la siguiente postura con respecto a las presiones que debían ejercer dichas organizaciones locales.

“Orrego nos decía: deben presionar al Alcalde para que haga el Plan Regulador porque plata hay. Siempre se nos decía que no se podía hacer

un plan regulador porque no había plata. Orrego, nos dijo que es una mentira, porque la plata está! Y en ese momento estaba la presidenta Bachelet, quien dispuso recursos para aquellos municipios que no tenían plan regulador lo hagan, ya no había excusa por parte del municipio para no realizar un plan regulador” (Entrevista 12).

Este retraso e impedimento de Delgado con respecto a su pronunciamiento con respecto al PRC esperaba todas las presiones desde otros niveles administrativos para su confección. El factor tiempo y el cumplimiento de los plazos en la concreción de los proyectos inmobiliarios y en la jurisdicción del derecho urbano comprende un asunto de relevancia para la consolidación de la producción inmobiliaria al interior del área de estudio. Por lo tanto, un aspecto clave del *laissez-faire* de Delgado corresponde a dejar pasar el tiempo para que los plazos administrativos vencieran y no se pudieran anular los permisos de edificación por haberse cumplido el plazo de dos años para poder inhabilitarlos. Claramente no existió la voluntad de anular permisos de edificación por parte de Delgado, de hecho, lo importante resultaba terminar de construir y poder conseguir la recepción final municipal y de esta manera hablar de la lógica de “hechos consumados” haciendo alusión al término de obra mediante el principio jurídico de “buena fe” tras la aprobación del permiso de edificación por la DOM.

4.2.3 Fase 3 (2020-2022): Desde el Régimen Urbano hacía el tránsito de un municipio con enfoque en lo local

El 18 de Octubre de 2019, acontece el escenario político-social conocido como “Estallido Social” el cual pone en crisis a la legitimidad institucional política chilena y genera una serie de cuestionamientos al modelo de desarrollo neoliberal que ha dirigido al país desde su implantación antidemocrática en la dictadura militar (1973-1990) y profundizado en los gobiernos del pacto democrático de la “Concertación de Partidos Políticos” y de los gobiernos de Sebastián Piñera (2010-2014 y 2018-2022).

Este proceso representa una gran crisis del modelo institucional chileno y en el mismo sentido generó una crisis del Régimen Urbano y las prácticas políticas lideradas por la coalición público-privada que posibilitó el desarrollo inmobiliario con las proporciones que han sido descritas. En este sentido, el caso de producción inmobiliaria vertical en Estación Central se volvió simbólico producto de la permisividad del Estado chileno, mediante la fragmentación institucional y la desarticulación normativa, teniendo como resultado la serie de impactos descritos en el apartado 4.1.

Dentro de la crisis política post-estallido social, el presidente Sebastián Piñera, conocido por ser uno de los máximos representantes de la coalición política de derecha “Chile Vamos” y conocido por sus redes político-económicas con los sectores empresariales más importantes del país, y manteniéndose en el quinto lugar de las familias más adineradas del país (Forbes, 2022) realizó su cuarto cambio de gabinete de ministros, nombrando a Rodrigo Delgado como Ministro de Interior y Seguridad Pública en el Gobierno ¹⁴.

¹⁴ Véase <https://dos.gob.cl/presidente-sebastian-pinera-nombro-a-rodrico-delgado-como-ministro-del-interior-y-seguridad-publica/>

Este nombramiento y salto escalar desde su responsabilidad como alcalde hacía la responsabilidad del ministerio de mayor responsabilidad política, se interpreta como una promoción de Delgado por su ejemplar labor dentro de su coalición política y sector pro-empresarial mediante su gestión al interior del territorio de Estación Central.

Sumado a la interpretación de la promoción política de Delgado, también se encuentra la interpretación realizada desde dirigencias vecinales, mencionando que el nombramiento de Delgado como Ministro de Interior de Orden y Seguridad Pública de la República, resulta ser una acción de blindaje con respecto a la responsabilidad política y administrativa de su figura como alcalde ante el “abandono de deberes” que tuvo en el contexto de producción inmobiliaria vertical y la transformación radical del casco histórico del territorio comunal (Entrevista 12).

Una vez Delgado deja el puesto de alcalde, asume Miguel Abdo concejal de la comuna y también perteneciente a la UDI, quién lideró la comuna por seis breves meses. Sin embargo, el malestar socio-político post-estallido social resultó ser parte de las distintas escalas tanto locales, regionales y nacionales mediante un serio cuestionamiento sociopolítico al modelo neoliberal y dentro de una de las crisis de legitimización institucional más grandes de los sectores políticos tradicionales.

Tras las elecciones municipales en mayo del 2021, se dio por terminado a 21 años de gobierno de la administración de la UDI a nivel municipal, y un triunfo general de los partidos políticos de izquierda en distintos municipios alrededor de todo el país, para lo cual, la comuna de Estación Central no se encontró exenta de este devenir, dando paso hacia una alcaldía apoyada por distintas fuerzas políticas de izquierda e incluidos los movimientos sociales de escala local.

Las elecciones municipales de mayo del 2021 dieron el triunfo a Felipe Muñoz, quién fue apoyado por las coaliciones de izquierda “Chile Digno” y el “Frente Amplio”, sumado a diferentes movimientos populares locales, como “UKAMAU” y las Organizaciones de Defensa de Barrios (Entrevista 15). Una vez asume Felipe Muñoz como alcalde, renueva los principales cargos directivos y reabre sumarios internos que habían sido cerrados dos días antes que el asumiera, en contra de los principales directivos de la DOM y Asesoría Urbana, direcciones importantes en la gestión inmobiliaria al interior de la comuna.

Las características de la voluntad política de la nueva administración referente a la producción inmobiliaria vertical y una respuesta a las demandas de las comunidades locales se ha dado en distintas instancias. Una de estas instancias es la firma de un convenio de cooperación intermunicipal con la Ilustre Municipalidad de Recoleta, para prestar asesoramiento en materia técnica y política con respecto al manejo de la producción inmobiliaria vertical. El convenio con Recoleta se da en vista que el Municipio de Recoleta ha manifestado la voluntad política para denunciar malas prácticas administrativas como el otorgamiento del permiso de edificación de la “Torre Bellavista” donde el ex director de obras permitió que se construyeran 19 pisos en vez de los 10 pisos permitidos por las normativas locales. Actualmente este caso, aún se encuentra en judicialización pero ha sido un símbolo con respecto al cumplimiento de la normativa urbana y de las facultades de las principales autoridades municipales para denunciar este tipo de prácticas informales y ambiguas.

De este acuerdo de colaboración se menciona la siguiente cita desde la DOM Estación Central.

“Yo creo que debido a esa experiencia los municipios firmaron un acuerdo, una especie de así como un acuerdo de colaboración para poder intercambiar profesionales. En algún momento gente de acá se fue a

Recoleta y así estaba la asesoría urbana. Era asesor urbano en Recoleta y me mandaron para acá” (Entrevista 5).

Otro aspecto, de importancia en la agenda política de la nueva administración lo constituye la continuidad de la elaboración del nuevo PRC. Actualmente existe un convenio suscrito entre la Seremi Minvu y el Municipio, el cual durante el año 2020 quedó paralizado producto de la pandemia del COVID-19. Sin embargo, una vez asume la nueva administración, se decide retomar la elaboración del nuevo PRC, por lo que en la Memoria Municipal se menciona lo siguiente:

“...se acuerda generar una nueva instancia de participaciones ciudadanas que retome las actividades que no se cumplieron a cabalidad en la administración anterior, revisitando los territorios y permitiendo recoger desde la comunidad las visiones y particularidades que permitan la construcción de un PRC más participativo” (Ilustre Municipalidad de Estación Central, 2022).

Lo mencionado estaría dando paso a un nuevo proceso de gobernanza urbana local al interior de Estación Central, con un enfoque hacia un municipio más abierto, participativo y centrado en su dimensión local sin desconocer la importancia comunal en materia de ser una comuna anclada a la historia de ser la Estación Central desde su importancia en el sector transporte y movilidad a nivel intercomunal, regional y a nivel nacional.

La tabla 15 esquematiza un resumen con respecto a las distintas fases, períodos alcaldicios, los principales sucesos y la evolución de los distintas reconfiguraciones que adoptó la gobernanza urbana y los roles que tomaron las comunidades locales con respecto a su participación y toma de decisiones en el contexto de producción inmobiliaria vertical al interior del área de estudio.

Tabla 15: Resumen de la gobernanza urbana local en Estación Central

FASE	PERÍODO	ALCALDE	MODELO DE GOBERNANZA URBANA	SUCESOS
1	2005-2008	Hasbún	Creación del Régimen Urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Entra en vigencia PLADECO 2005-2010 • Modificación PRMS (2006) • Elaboración PRC 2006-2008 • No Aprobación PRC 2008
	2009-2012	Delgado	Consolidación de Equipamientos Comerciales y de Servicios.	<ul style="list-style-type: none"> • Proliferación de Equipamientos Comerciales • Recambio en la administración interna municipal (DOM y Asesor Urbano).
	2013-2016	Delgado	Consolidación de la producción inmobiliaria vertical	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento económico municipal por concepto de Permisos de Edificación (PE) • Boom de otorgamiento de PE
2	2017-2019	Delgado	Cuestionamiento al Régimen y su entrada en crisis.	<ul style="list-style-type: none"> • Registro de audiencias por Lobby • Tweet de Orrego • Seminarios Público-Privados sobre verticalización. • Contestación Ciudadana

				<ul style="list-style-type: none"> • Judicialización del proceso • Plan Seccional – limita PE. • Elaboración de PRC • Delgado asume como Ministro de Interior
3	2020-2022	Muñoz	Transición hacia un municipio con enfoque local y más participativo.	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor fortalecimiento municipal • Mayor participación local • Resolución de sumarios internos • Fluidez a la elaboración del PRC • Invalidación de PE.

Fuente: Elaboración propia, 2022.

4.3 Análisis del rol de la contestación ciudadana

Desde el año 2005 hasta el 2016, se creó una agenda urbana mediante la cooperación pública-privada que dejó un estrecho a nulo margen a la participación ciudadana de los vecinos del área de estudio. Este aspecto acrecentó diversos malestares en cuanto a la legitimización social de los proyectos generando un clima hostil de relacionamiento entre el municipio y las comunidades locales.

De acuerdo con López et al. (2014) los acuerdos políticos urbanos tomados por las instituciones públicas mediante los cambios en la planificación urbana y la gestión municipal generan una reconfiguración en la base de los actores sociales y políticos a nivel local. A continuación, se da paso a explorar la crisis de la participación ciudadana en el contexto de producción inmobiliaria vertical en el área de estudio, y como esta crisis presenta la emergencia de Organizaciones de Defensas Barriales, que mediante distintas prácticas de respuesta política manifiestan su protesta ante distintas administraciones públicas, reescalando en niveles jerárquicos de la administración pública, desde el municipio hasta administración regionales, como también la judicialización del conflicto.

4.3.1 Crisis de la participación ciudadana y emergencia de las Organizaciones de Defensas Barriales.

A continuación, se da paso a una breve narración del historial de la participación ciudadana en distintos sucesos de importancia para la gestión pública local al interior del área de estudio. Los principales sucesos se pueden ver en la tabla 16.

Tabla 16: Historial de los sucesos y niveles de participación ciudadana en el área de estudio

N	Fecha	Sucesos de participación	Nivel de Participación
1	2005	Modificación uso de suelo “Sector Titán” PRMS-56	Fachada - Información
2	2006-2008	Elaboración PRC	Fachada – Consulta
3	2009-2015	Laissez-faire (modificación normativo territorial y de participación ciudadana)	Inexistencia de participación ciudadana
4	2015	Emerge la Agrupación de Defensa de Barrios de Estación Central (ADB)	Participación autónoma
5	2017	Emerge el Comité de Defensa, Protección y Desarrollo de Estación Central (CDPD)	Participación Autónoma
6	2017-	Inicio de la contestación	Participación Autónoma

Fuente: Elaboración propia, 2022.

De acuerdo a la tabla 16, se menciona la evolución histórica de aquellos sucesos donde se intentó generar instancias participativas, los cuales se clasificaron mediante la escalera de Arnstein (1969) al interior del área de estudio. A continuación, se describirá cada suceso con su nivel de participación.

Primeramente, en el año 2005 se generó la modificación PRMS-56 del uso de suelo del “sector Titán”, espacio que se desempeñaba para el uso deportivo de clubes deportivos de la comuna e intercomunales de la zona poniente de la ciudad. La participación se consideró que fue de fachada con el objetivo de ser informativa, dado que en ningún momento se hizo un votación o se levantaron consultas a la población sobre este cambio de uso de suelo. Este denota el primer

malestar de la participación ciudadana al interior de la relación municipio-comunidades locales.

Segundo, en medio de la elaboración del PRC (2006-2008) emergieron movimientos en contra del nivel de participación generado en las instancias participativas del PRC. Las comunidades manifestaron su descontento por el nivel de participación de tipo netamente informativa, donde la población escuchó las propuestas y en alguna medida alcanzó a ser consultiva (ser escuchado). Sin embargo, las molestias y argumento principal de las comunidades fue que el diseño del plan venía listo en su contenido y las consultas eran absolutamente para la validación del PRC (Burgos, 2017).

Tercero, entre los años 2009-2015 tras haber asumido Rodrigo Delgado como Alcalde, y teniendo como antecedente los inconvenientes de Hasbún con el cumplimiento y cuoteo político de la participación ciudadana, se estableció un Laissez-faire tanto en tramitación y modificación urbanística del área de estudio como también de la generación de instancias participativas de las comunidades locales. En este sentido, de acuerdo a los niveles de Arnstein (1969) no existió el fomento de participación ciudadana desde el gobierno local administrativo.

Producto que entre los años 2012-2015 la producción inmobiliaria se acrecentaba y se volvía de carácter más intensiva, las comunidades vieron la necesidad de reaccionar y organizarse. En aquel momento, algunas juntas de vecinos del sector se encontraban sin funcionamiento porque no poseían su directiva vigente, esto puede remitirse a varios factores que no alcanzan a ser abordados en esta investigación, pero claramente influye la nula promoción de la participación social de las autoridades de turno a nivel municipal (Entrevista 17).

Cuarto, frente a la reacción de la comunidad que se veía afectada por la proliferación y acelerada crecida inmobiliaria, la comunidad se organiza y emerge

la primera de las Agrupaciones de Defensa de Barrios (ADB) al interior del área de estudio.

La ADB emerge a partir de la organización de 16 juntas de vecinos de la comuna, conformando de esta manera la primera Agrupación de Defensa de Barrios de Estación Central en respuesta a la forma de operar del Régimen Urbano y las consecuencias territoriales de sus barrios producto de la edificación vertical de forma abrupta.

Quinto, en el año 2017 se conformó la segunda organización de defensa de barrios en el sector norte de la comuna; el Comité de Defensa, Protección y Desarrollo de Estación Central (CDPD); el cual involucró a la comunidad del sector norte de la alameda, comunidades vecinales de la junta de vecinos n°7 de Población Zelada principalmente, como también de vecinos participantes de las Juntas Vecinales n°8 “Villa Orden y Progreso, n°9 de “Villa Las Mercedes” y n°10 de “Población Villa Montero”.

Una vez conformado el Comité de Defensa, Protección y Desarrollo (2017), se unió a los esfuerzos establecidos por la Agrupación de Defensa de Barrios (2015) comenzando un arduo trabajo colaborativo para contestar e intentar detener el avance de los desarrollos inmobiliarios al interior de sus barrios y de la comuna de Estación Central.

La composición etaria y social de la ADB y del CDPD de Estación Central, la integran principalmente personas adultas mayores, jubiladas, quienes previamente resultaban ser participantes activos en sus respectivas juntas de vecinos, no obstante, también se han incorporado vecinos que decidieron comenzar a participar, producto del gran impacto que ha generado el acelerado e intensivo avance inmobiliario verticalizado a las dinámicas barriales y calidad de vida.

Sexto, una vez conformadas las organizaciones de defensa de barros (ODB) se inicia en el año 2017 una serie de acciones políticas que darían paso al período de contestación ciudadana. A continuación se analizan distintas prácticas y acciones políticas que realizan las ODB para protestar e intentar detener la avanzada inmobiliaria al interior de sus barrios.

4.3.2 Prácticas y contestación política de las Organizaciones de Defensa de Barrios

Las ODB tomaron dos caminos estratégicos que operaban de manera conjunta e interdependiente para conseguir sus propósitos. El primero consiste en manifestaciones de carácter territorial-local y el segundo corresponde al escalamiento jerárquico en la administración institucional con competencias en materias del derecho urbanístico.

A continuación se dará paso al análisis de ambas, primeramente de las prácticas territoriales locales y segundo al escalamiento institucional utilizado por la ODB.

4.3.2.1 Prácticas políticas locales

La tabla 17 presenta una cronología de las prácticas locales realizadas y aplicadas por las ODB al interior del territorio comunal y sus barrios. A continuación se dará paso a su descripción de acuerdo al orden mencionado en la tabla 17.

Tabla 17: Cronología de las prácticas políticas locales

Fecha	Práctica territorial local
2016	Intervención Territorial en el Concejo municipal
2017	Creación de periódico informativo “Contraloría Ciudadana”
12/2017	Preparación y primera marcha hacia el Municipio
12/2017	Pancartas en espacios públicos

Fuente: Elaboración propia, 2022.

Una de las primeras manifestaciones a nivel territorial-local corresponde a la presencia de la ADB en la sesión extraordinaria del concejo municipal el día 22 de diciembre del 2016. En esta sesión, se logró poner en tabla por primera vez la paralización de entrega de permisos de edificación y la modificación a la sección territorial conocida como Alameda-Poniente la cual corresponde al área de estudio del caso. En la imagen 9 se puede ver que la ADB estuvo presente manifestando su descontento con el contexto de producción inmobiliaria que se encontraba experimentando la comuna para lo cual exigían la realización de un nuevo PRC con urgencia; la imagen 9 señala *Plan Regulador Ahora!*.



Imagen 9: Agrupación de Defensa de Barrios en el Concejo Municipal 22 de diciembre del 2016.

Fuente: Agrupación de Defensa de Barrios de Est. Central.

Tras la sesión extraordinaria del 22 de diciembre del 2016, la entrega de permisos de edificación se paralizó y comenzó un proceso de modificación del seccional del Alameda – Poniente.

En el año 2017, las ODB generaron un periódico informativo titulado “Contraloría Ciudadana” el cual comenzó a ser distribuido de forma gratuita en junio del 2017. El propósito de la divulgación del periódico señalado por uno de los dirigentes del Comité de Defensa, Protección y Desarrollo era ser informativo sobre los temas atinentes al barrio y la contestación frente a la producción inmobiliaria verticalizada que afecta a la comunidad. La portada del primer número del periódico con fecha de Junio del 2017 se puede ver en la imagen 10.



Imagen 10: Periódico “Contraloría Ciudadana” elaborado por las Agrupaciones de Defensa de Barrios de Estación Central en el año 2017.

Fuente: Agrupación de Defensa de Barrios.

Otra de las acciones políticas locales que realizaron las ODB corresponde a la convocatoria a una marcha el día 10 de diciembre del 2017. Esta marcha tuvo origen desde av. Las Rejas hasta el edificio consistorial de la municipalidad de Estación Central ¹⁵.

Previo a la realización de la marcha convocada los vecinos organizados mediante las ODB realizaron distintas instancias colectivas de lienzos pintados con sus consignas e interpelaciones a las autoridades municipales. Los vecinos de los barrios colindantes entre sí, Población Zelada, Villa Las Mercedes y Villa Santa Petronila realizaron jornadas de pintatón de lienzos y pancartas con consignas referentes al malestar que les estaba generando la producción inmobiliaria verticalizada, para esto véase las imágenes 11,12,13 y 14.

¹⁵ Véase <https://www.youtube.com/watch?v=Ooq5KXA-VzQ>



Imagen 11: Adultos mayores fabricando lienzos contestatarios.

Fuente: Agrupación de Defensa de Barrios.



Imagen 12: Vecinos elaborando lienzos para la marcha del 10/12/2017

Fuente: Agrupación de Defensa de Barrios.



Imagen 13: Basta! No + Edificios. Exigimos dignidad barrial.

Fuente: Agrupación de Defensa de Barrios.



Imagen 14: ¡Alcalde! ¿Para Ud. esto es “Progreso”?

Fuente: Agrupación de Defensa de Barrios.

Para finalizar el presente apartado 4.3.2.1, otra de las acciones políticas utilizadas por los vecinos pertenecientes a las ODB fue la instalación de pancartas en forma de protesta con claros mensajes hacía la figura del Alcalde y lo referente al proceso de producción inmobiliaria que se encontraba depredando el antiguo estilo de vida asociado al barrio. Para visualizar estas pancartas véase las imágenes 15 y 16.



Imagen 15: Sr. Alcalde. Las inmobiliarias se han enriquecido gracias a usted...\$

Fuente: Agrupación de Defensa de Barrios.



Imagen 16: No + Edificios Ilegales, No + Permisos Mal Otorgados.

Fuente: Agrupación de Defensa de Barrios.

A continuación se da paso al análisis de la estrategia de re-escalamiento por parte de las ODB con respecto a buscar la movilización de las facultades de autoridades públicas de niveles administrativos superiores.

4.3.2.2 Re-escalamiento en distintas administraciones públicas

El re-escalamiento de las ODB es aplicada en torno a las facultades jerárquicas de las administraciones públicas y con competencia en torno a lo expresado en la LGUC. Una vez que las ODB van aprendiendo y conociendo más acerca de los mecanismos de reclamación y denuncia, logran ir utilizando los mecanismos institucionales a su favor.

A continuación, se realiza una narración a partir de las entrevistas 12 y 13 realizadas a dirigentes de las ODB.

Las ODB desde el año 2015 generaron solicitudes de audiencias con diferentes entidades desde el alcalde Rodrigo Delgado hasta la SEREMI de Vivienda y el Intendente Orrego. A continuación, se ejemplifica una cita de aquello:

“Entonces le enviamos una carta al alcalde a mostrarle nuestras inquietudes y lo mal que se veía el proceso este, y no nos pescó, ni pelota. Entonces de ahí nos fuimos nosotros subiendo en los escalafones jerárquicos de la construcción y fuimos al SEREMI de la Vivienda. Nos encontraron en alguna medida la razón, pero tampoco hicieron nada. En ese entonces estaba Orrego de Intendente, fuimos a hablar con él... también nos entendió diciéndonos que teníamos toda la razón (Entrevista 13)”.

Desde las ODB mencionan que el alcalde Delgado nunca les respondió las solicitudes de audiencia, aunque por su mandato y la ley orgánica constitucional de municipalidades, fuese su obligación responder a las solicitudes de audiencia emanadas por los vecinos. El dirigente del CDPD de Estación Central lo menciona de la siguiente manera:

“Tratamos de hablar con las autoridades municipales, cosa que nunca nos recibieron, ni siquiera nos dieron respuesta a las solicitudes de audiencia.

Yo tengo ocho cartas visadas con timbre y todo donde solicitamos audiencia y no nos dieron audiencia, ni siquiera nos respondieron... y eso incluso está fuera de la legalidad porque ellos tienen que responder. Entonces señor Delgado no respondió porque obviamente nosotros éramos indeseados, porque estamos en contra del aprovechamiento que hicieron” (Entrevista 13).

A medida que las ODB intentaron presentar sus inquietudes mediante solicitudes de audiencia pública y no obtener respuesta por parte del Alcalde Delgado, las ODB comenzaron a establecer una relación con la Fundación Defendamos la Ciudad, dirigida por el arquitecto Patricio Hermán, quién posee mayor experiencia en cuanto a conflictos y problemáticas urbanas entre comunidades locales, distintos estamentos de la representación pública y grandes inversionistas privados.

Patricio Herman, pese a la experiencia también poseía cierto desconocimiento sobre qué era lo “fuera de norma” en el caso de Estación Central. La opinión pública, incluyendo al tweet del intendente Orrego daban por responsable de la depredación inmobiliaria a la falta de regulación local producto de la inexistencia de un PRC vigente. Con este argumento las ODB apelaron a distintos recursos de protección frente a los organismos del sistema judicial chilena.

Hasta que se identificó que pese a la depredación cometida, aquí se estaban construyendo edificaciones con sistema de edificación continua y con altura libre, lo cual de acuerdo a lo manifestado por los artículos art. 1.1.2 y 2.6.1 de la OGUC y la circular DDU-313 del 2016 emitida por la SEREMI de Vivienda se estaría cometiendo una ilegalidad con respecto al otorgamiento de permisos de edificación, con alturas definidas por los propios desarrolladores inmobiliarios, lo cual se encuentra fuera de lo establecido por la OGUC.

Con este argumento, las distintas reparticiones administrativas de nivel regional como SEREMI y la Intendencia Metropolitana comenzaron a pronunciarse frente a la DOM y las atribuciones de la Municipalidad de Estación Central.

Las ODB oficiaron a la SEREMI de vivienda para que interviniera en 34 permisos, los cuales podían presentar irregularidades en el proceso y se ejerciera fiscalización sobre su otorgamiento. De acuerdo al relato del dirigente de la ADB (Entrevista 12), la SEREMI de vivienda se pronuncia indicando que:

“34 permisos de edificación presentaban problemas de diferente criterios técnicos-administrativos. El principal argumento en contra de la objeción a estos permisos lo constituye plantear anteproyectos y proyectos de edificación con sistema de agrupación continua y con “altura libre” definida de manera arbitraria por los propios desarrolladores inmobiliarios” (Entrevista 12).

Desde el Municipio y la DOM responden que todos los permisos de edificación otorgados se encuentran apegados a lo establecido por la OGUC. Frente a la negativa Municipal de realizar alguna acción revisora de los permisos de edificación, las ODB acuden a la Contraloría General de la República. La Contraloría revisó los permisos y emite un dictamen que señala que los permisos de edificación fueron otorgados bajo una errónea interpretación del artículo 1.1.2 y 2.6.1 referidos a la delimitación de la altura en sistema de edificación continua, por lo tanto fueron otorgados fuera de norma. En palabras del dirigente de ADB se menciona lo siguiente:

“Se otorgaron permisos de construcción pareada en altura, en consideración de que ni la ley de urbanismo y construcción ni tampoco la ordenanza permite la altura porque no está determinada en la ley, por lo tanto, el hecho que el director de obras permitiera construcciones en altura

lo estaba haciendo de manera arbitraria, eso dice la contraloría y el SEREMI también” (Entrevista 12).

Tras los veredictos de la Contraloría General de la República, los Tribunales de Justicia y de la Corte de Apelaciones, los permisos cuestionados fueron declarados “ilegales”. Frente a esto, las inmobiliarias presentaron recursos de protección ante el Tribunal Constitucional para que revisará el veredicto otorgado por el Contralor General de la República, manteniendo el fallo a favor del Contralor.

La Contraloría y Organismos de Justicia ratifican que los permisos de edificación fueron otorgados de manera arbitraria y de una mala interpretación de la LGUC por la DOM de Estación Central, por lo tanto los permisos de edificación fueron otorgados con “incerteza jurídica” (Burgos, 2017).

Gran parte de los permisos solicitados se encuentran con Recepción Final por parte del municipio, por lo tanto, se encuentran habitados y desde el punto de vista jurídico, prescriben todas aquellas faltas o irregularidades en los procesos administrativos. Frente a este hecho y la calidad de los hechos consumados, desde las ODB señalan:

“Según la Ley de Urbanismo y construcciones cuando se construye lo que sea, si no tiene el permiso o tiene un permiso ilegal lo que corresponde es la demolición y eso es lo que ha pasado con Jadue en Recoleta. Pero como aquí en Chile nunca se ha demolido nada, es muy difícil que se haga, es un proceso larguísimo de judicialización en el que hay que invertir dinero (Entrevista 12)”.

Frente a los veredictos de los distintos organismos de justicia chilena, desde la directiva del CDPD de Estación Central, apoyan lo mencionado por la Agrupación de Defensa de Barrios, señalando que:

“Acá tiene que pronunciarse la justicia y ceñirse a la ley, porque en este momento si no se demuelen los edificios ilegales, estamos pasando por encima del Estado de derecho. ¡Bueno y con la gran disyuntiva que hoy día tenemos, que todas las entidades fiscalizadoras y judiciales declararon los edificios en altura con fachada continua ilegales!” (Entrevista 13).

En este mismo sentido, existen dos visiones distintas con respecto a los fallos de los organismos de justicia por parte de las organizaciones de defensa de barrios. Por un lado, la Agrupación Defensa de Barrios señala que:

“No podemos echar a la gente, si se llegará a demoler un edificio, que va a pasar con esa gente que no tiene por qué tener ninguna consecuencia de un acto administrativo, de los cuales ellos lo desconocen, entonces es muy difícil poder tomar alguna acción. ¿Dónde se puede tomar alguna acción? En aquellos edificios en construcción y que no tengan la recepción final” (Entrevista 12).

En el historial de nuestro país, jamás se ha demolido un edificio debido a diversas consideraciones jurídicas que complejizan el asunto. Sin embargo, dirigentes del CDPD de Estación Central mantienen una postura más crítica del asunto:

“Si la justicia dice que los edificios ilegales deben demolerse, deben ser los vecinos afectados indemnizados, la justicia determinará la forma, pero no puede ser que las inmobiliarias de la noche a la mañana le ponen un edificio de 39 pisos pegado a la muralla, eso en cualquier parte del mundo está sancionado. Nosotros no estamos en contra de las construcciones, sería absurdo, pero si estamos contra el abuso, ese es un abuso” (Entrevista 13).

Esto demuestra que existen distintas posturas con respecto a que se debiera hacer con aquellos permisos de edificación que tanto la Contraloría General de la República, como la Corte de Apelaciones y la Corte Suprema de Justicia señalaron que la normativa referido a la edificación continua, fue erróneamente interpretada por la DOM de Estación Central. Una parte de los vecinos plantean que debiese existir una especie de compensación a la comunidad afectada, ya sea mejoramiento del espacio público, aumento de la cobertura de servicios de salud, educacionales e infraestructura comunal. Sin embargo, otro grupo de vecinos considera que el pago de compensación económica es parte de la legitimación del sistema y vulneración del estado de derecho, porque se estaría sobornando o recibiendo cohecho por la legitimidad de la producción inmobiliaria verticalizada, por lo que su postura ha sido firme con la demolición de todas aquellas edificaciones que se construyeron con permisos irregulares.

Otra práctica ejecutada por las ODB fue la visita a Palacio de “La Moneda”, el día 12 de octubre del 2018. Las ODB acompañadas por algunos representantes del mundo político, pertenecientes al Partido Comunista de Chile (PCCh), Partido Socialista de Chile (PS) y de Revolución Democrática (RD) asistieron al Palacio de La Moneda a entregar una carta firmada por los presidentes de las organizaciones de defensas barriales como por los representantes y acompañantes políticos, dirigida al presidente Sebastián Piñera con motivo de que pudiese intervenir en materia regulatoria en el proceso de producción inmobiliaria verticalizada que se encontraba reproduciendo en Estación Central (véase imágenes 17 y 18).



Imagen 17: Agrupaciones de Defensa de Barrios y figuras políticas en la entrega de petición al Presidente Piñera 12 de Octubre del 2018.

Fuente: Agrupaciones de Defensa de Barrios.

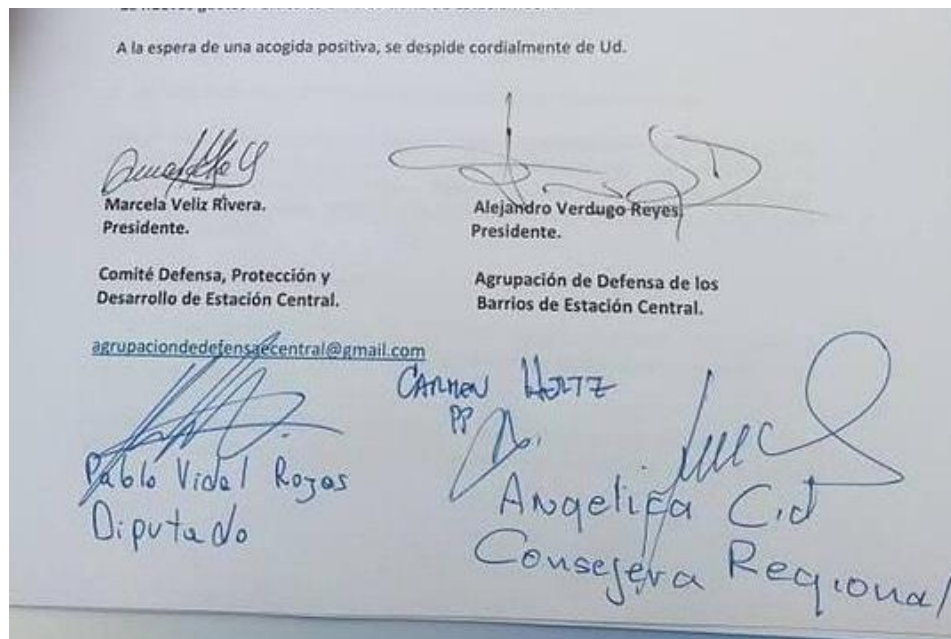


Imagen 18: Firma de presidentes de Agrupación de Defensa de Barrios y de Consejeros Regionales y Diputadas/os.

Fuente: Agrupación de Defensa de Barrios.

De esta manera se demuestra como la componente escalar presenta relación tanto en la gobernanza urbana como también en la emergencia de las Organizaciones de Defensa Barrial como respuesta al historial de falta de participación ciudadana y exclusión de las comunidades locales en las transformaciones urbanas que ha experimentado el área de estudio. Por lo tanto a partir de ese descontento social, emergen estas ODB con sus prácticas políticas a escala más bien territorial local y también una estrategia de re-escalamiento institucional en las administraciones con competencia en la materia.

CAPÍTULO 5. DISCUSIONES

5.1.1 Consecuencias de la producción inmobiliaria vertical con una debilitada gobernanza urbana

El historial de producción inmobiliaria explicado mediante las tres oleadas de edificación descritas da cuenta de un aumento e intensificación de la producción inmobiliaria con la presencia de mayores densidades y alturas. En este mismo sentido, Vergara (2017) señala que en el período 1990-2014 la tendencia de los permisos de edificación otorgados al interior del Área Metropolitana de Santiago (AMS), poseen la tendencia a ser permisos de edificaciones verticalizadas, con carácter mayoritariamente de uso residencial y una marcada distribución socioespacial en comunas pericentrales (San Miguel, Macul, Ñuñoa, Independencia, Quinta Normal) incluyendo a Estación Central, que durante los últimos diez años ha recibido una alta demanda de inversión por parte de los desarrolladores inmobiliarios. Un aspecto relevante y particular del proceso de producción inmobiliaria verticalizado en Estación Central corresponde a como bien señala Rojas (2020) a la confluencia de las características constructivas del proceso, lo que conlleva a cuestionar el problema sistémico y no puntual de lo acontecido al interior del territorio de Estación Central.

Este problema sistémico se explica mediante la noción del Estado dentro de la lógica del urbanismo neoliberal, ejerciendo el rol de facilitador de la inversión inmobiliaria en áreas centrales de la ciudad, a partir de la década de 1990 con el objetivo de la renovación urbana y el repoblamiento del centro de Santiago. Este proceso durante la última década se ha expandido a comunas periféricas como Estación Central mediante el predominio de las asociaciones público-privadas como también la absorción de los riesgos por parte del Estado y los municipios

con respecto a los impactos negativos de esta nueva forma de producción inmobiliaria vertical (López-Morales et al. 2012; Vicuña, 2013).

También se condice con lo señalado por Inzulza y López (2014) sobre el difícil control que posee el Estado debido a su interdependencia del capital e inversión privada, por lo cual posee un débil pronunciamiento sobre las alturas y densidades de los proyectos edificatorios. Tras el débil control del Estado con respecto a las alturas y densidades de los proyectos edificatorios en áreas desreguladas como Estación Central, también se condice con las dificultades de la gobernanza interna de los condominios verticales planteadas por Vergara (2017). Dificultades que poseen relación con el funcionamiento de las comunidades si comienzan a fallar en la coordinación y provisión de recursos, gestión de desechos y basura, consumo energético y pago de gastos comunes. Desde la nueva administración municipal han mencionado que existe la preocupación al interior del municipio de que esto ocurra, sin embargo, desde ya se ha comenzado a generar un plan de trabajo en vías de mejorar las relaciones administrativas con las comunidades verticales, poniendo énfasis en el mejoramiento de la convivencia entre los distintos habitantes que conforman el territorio local.

En este mismo sentido, desde el municipio de Estación Central, han señalado que para poder establecer buenas prácticas y responder a la demanda de ochenta mil nuevos habitantes en menos de una década, van a necesitar colaboración y apoyo de los actores de gobierno de escalas superiores a la local, actores del gobierno central con mayor capacidad de recursos y de agenciamiento, para poder atender al aumento de demandas en distintas materias, como: Seguridad Pública (incivildades en la vía pública), Laboral (comercio ambulante), Servicios Públicos (salud, educación pre-escolar, escolar básica y media), Infraestructura sanitaria y suministro eléctrico (colapso de

alcantarillados, agua potable y energía eléctrica), déficit de infraestructura comunitaria y áreas verdes.

5.1.2 Caracterización de los períodos de Gobernanza Urbana en Estación Central

El paso desde la planificación central con un Estado fuerte hacía el paso de la gobernanza urbana se entiende en el presente caso de estudio como el predominio e influencia de los agentes privados sobre las decisiones del gobierno local (De Mattos, 2010). Este paso hacía la gobernanza urbana también se entiende a partir del giro neoliberal (Harvey, 1989) con la existencia de asociaciones públicas-privadas y el flexible rol estatal, el cual opera como un intermediario para el desarrollo de distintas prácticas pro-crecimiento y empresariales (López-Morales et. al. 2012; Vicuña, 2013). Se condice a lo planteado por Harvey (1989) y Theodore et al. (2009) con respecto a la pérdida y flexibilización de la fuerza estatal, dando paso a la interdependencia de la inversión privada para explotar las potencialidades que presentan los distintos territorios, por lo tanto en el caso de Estación Central estaría operando el crecimiento endógeno señalado por De Mattos (2010) donde representa un lugar con capacidades de ofrecer las mejores condiciones para su valorización y explotación en términos de inversión.

En cuanto a la evolución de la gobernanza urbana en el territorio de Estación Central en el período de análisis (2005-2022), se pueden establecer tres períodos: 1. Régimen Urbano con enfoque pro-crecimiento económico (2005-2016); 2. Crisis y deslegitimación pública del Régimen Urbano; y 3. Término del Régimen y comienzo de una gobernanza municipal más local y participativa.

En el primer período 2005-2016 se cumplen gran parte de las características que definen a un Régimen Urbano (Stone, 1989). Según Stone (1989) resultan ser 3 criterios: 1. Agenda de compromisos (PLADECO 2005-2010); 2. Su estabilidad a

lo largo del tiempo; 3. Su carácter multisectorial, donde se incorporaron distintos actores privados (Mall Plaza, Tur Bus, Pullman Bus, Gasco S.A.) y actores pertenecientes a la administración municipal. Desde el PRMS de 1994 hasta el período de elaboración del primer plan regulador (2005-2008), la comuna estuvo marcada por una débil gestión y modificación regulatoria en términos de planificación urbana. Se realizaron modificaciones puntuales, como cambios de uso de suelo en el PRMS-56 y su privatización mediante la venta del predio municipal “ex espacio deportivo canchas Titán” para desarrollos inmobiliarios privados; también se encuentra la no-aprobación del plan regulador comunal (2007) lo cual hace referencia a una dimensión del poder en torno a las no-decisiones; y posteriormente entre los años 2008-2012, la ejecución de la agenda del PLADECO 2005-2010 con la instalación de infraestructura comercial en distintos nodos estratégicos dentro de la comuna.

Entre los años 2013-2016, segundo período alcaldicio de Delgado se encuentra relacionado la ejecución de las inversiones del Régimen Urbano con características pro-crecimiento, que estuvo enfocada en la atracción del capital inmobiliario, convirtiéndose en uno de los actores principales de las transformaciones en el área de estudio. Como se mencionó anteriormente el PLADECO 2005-2010 y la no-aprobación del PRC (2007) buscaron estratégicamente la atracción de flujos de capital.

Más allá de que el modelo sea afín a una gobernanza pro-crecimiento y con características propias del empresarialismo urbano con exenciones y flexibilidades para la atracción de capital económico, se ha dilucidado últimamente, que el otorgamiento de permisos de edificación por parte del municipio habría estado operando bajo la lógica de mecanismos informales: prevaricación administrativa, presencia de lobby y rotación de funcionarios entre el sector público y privado. Actualmente, en fiscalía pública se encuentra

ingresada una causa por prevaricación administrativa en contra de funcionarios municipales, lo cual se encuentra en proceso de investigación.

Entre los años 2017-2020 el conflicto se vuelve público y mediático, no obstante, desde la administración municipal se realizaron varias acciones en la vía de no-intervenir y dejar-hacer (*laissez-faire*). Primeramente, en el año 2017 por instrucción de la SEREMI de vivienda se paralizó el otorgamiento de permisos de edificación, sin embargo, ya se encontraban 105 anteproyectos y proyectos aprobados por la DOM para la edificación en altura al interior del sector norte de Estación Central. La medida de regular mediante el plan seccional se aprueba el año 2018 con una serie de proyectos con recepción final y otros en proceso de construcción, por lo tanto no regulaba con respecto a lo ya existente y aprobado.

Una vez asume Felipe Muñoz (ex Partido Socialista) a mediados del año 2021, se reabren los expedientes de sumarios internos en la administración municipal, sumarios que fueron cerrados por el exalcalde UDI Miguel Abdo (2020-2021), quién asumió una vez Rodrigo Delgado asume como Ministro de Interior en el año 2020, en el gobierno de Sebastián Piñera. Desde estos sumarios, se ha indagado en diversas prácticas informales y de una voluntad política de *laissez-faire* sin ir más allá de las atribuciones municipales con respecto a apurar un proceso de regulación comunal mediante un PRC. En la administración de Muñoz, se retomó la elaboración de un nuevo PRC, que ha contado con mayores instancias de participación ciudadana y vinculación con las comunidades territoriales, emergiendo una nueva relación estratégica con la incorporación de las comunidades en materia de planeamiento urbano.

Las particularidades del presente estudio de caso poseen relación con la debilidad del Estado para controlar la confluencia de las características edificatorias definidas por los actores del sector privado, donde el poder se manifiesta mediante quién posee los recursos económicos para la inversión, lo cual constituyó el principal incentivo para el municipio en materia de recaudación

fiscal. A su vez, la informalidad presente en las relaciones y toma de decisiones deviene por el predominio de los agentes privados, mediante la forma unilateral de influencia en este sector en las decisiones municipales. Se coincide con Vergara (2018) en la importancia de mejorar las capacidades de las instituciones del Estado para que no se traspase el poder absoluto de toma de decisiones al sector empresarial, y dejar que este sector sea el que decida de forma unilateral la planificación y desarrollo urbano de las comunas y ciudades chilenas.

Por otra parte, Arenas (2008) plantea dos factores que estarían relacionados a la débil gobernanza urbana a nivel nacional. Estos mismos factores planteados por el autor se encuentran operando en la debilitada gobernanza urbana que ha experimentado la comuna de Estación Central en el período 2005-2022. Los factores mencionados por Arenas (2008) corresponden a la fragmentación institucional, referente a las competencias y superposiciones entre actores, como se puede ejemplificar en la relación DOM, SEREMI de vivienda y DDU. Y la atomización social, que tiene mucho que ver con la participación ciudadana reactiva y una falta de participación voluntaria.

Por último, los mecanismos informales de relacionamiento y los casos de irregularidades administrativas resultan ser frecuentes al interior de las reparticiones municipales chilenas. Los directores de obras cumplen una alta responsabilidad en cuanto al otorgamiento de permisos de edificación, producto de que aquellos proyectos inmobiliarios verticalizados en las comunas generan impactos positivos y/o negativos de consideración en las comunidades locales, primando los impactos negativos por sobre los positivos en la investigación realizada.

Sin duda el caso de Estación Central marca un precedente en cuanto a las estrategias, operación y legitimación de la industria inmobiliaria en el territorio nacional. En este sentido, el ex jefe de la División de Desarrollo Urbano del MINVU menciona que Estación Central abrió el debate y cuestionamiento al

cómo debería ser la densificación de las ciudades, aludiendo a que la CChC y los promotores inmobiliarios deben generar casos exitosos de densificación para que los distintos municipios centrales y pericentrales consideren la densificación como una práctica óptima y responsable de generar desarrollos inmobiliarios en altura en zonas centrales. Se piensa que ningún municipio quiere que su territorio experimente un nuevo proceso de producción inmobiliaria verticalizado como lo ha experimentado la comuna de Estación Central.

5.1.3 El rol de la contestación de las organizaciones de defensa de barrios en el caso de estudio.

Distintos estudios de la gobernanza urbana vinculados con la participación ciudadana en casos chilenos han mostrado que los principales conflictos y descontentos ciudadanos corresponden al predominio y materialización de los intereses privados por sobre el de la ciudadanía (Álvarez, 2017; Vergara , 2018). El presente caso de investigación no resulta ser ajeno a esto, dado que la confluencia de características constructivas de los procesos de verticalización cada vez más precarios y devastadores a partir de la producción inmobiliaria vertical privada han generado múltiples impactos negativos en las comunidades locales del área de estudio (Rojas, 2020).

En relación a la participación ciudadana y su vínculo con la evolución de la gobernanza urbana, presentó un retroceso de la participación ciudadana mientras se conformaba el Régimen Urbano y operaba la coalición público-privada en conjunto con los desarrolladores inmobiliarios privados. En el período alcaldicio de Hasbún se evidenció una “Participación de Fachada” donde solo resultó ser informativa y consultiva para los procesos de cambios normativos territoriales de ese entonces (PRMS-56 y PRC 2006-2008); mientras que, ya en los períodos alcaldicios de Delgado se suprimió la participación ciudadana tras la

experiencia de Hasbún y la no-aprobación del PRC producto de la disminuida legitimación de los procesos de participación ciudadana por las comunidades vecinales locales. Tras esto, Delgado utilizó como estrategia el desincentivo de la participación ciudadana administrativa en conjunto con las instancias de modificación a la normativa-territorial del PRC.

Frente a este contexto de debilitada legitimación ciudadana mediante los nulos procesos de participación ciudadana, emergen las organizaciones de barrios en respuesta a la exigencia de la paralización de las edificaciones en proceso de construcción y una posterior modificación a la normativa de regulación comunal, lo cual de acuerdo a Canteros (2011) resulta un rasgo frecuente que las organizaciones barriales se originen a partir de la reacción de conflictos relacionados a procesos de renovación urbana o de densificación producto de la llegada de nuevos desarrollos inmobiliarios.

Tras la anulación de la participación de la ciudadanía mediante canales formales administrativos desde el municipio, se daría paso a una reacción de la ciudadanía lo cual generó una transición desde el nulo fomento a la participación ciudadana de tipo administrativo por parte de la municipalidad, hacía una participación de tipo autónoma que nace desde la autogestión de los propias comunidades de vecinos afectados. En este aspecto, resulta ser acertada la afirmación de Prieto (2010) con respecto a que la participación autónoma posee deficiencias en cuanto a recursos y capacidades lo cual estaría limitando la perdurabilidad en el tiempo de estas organizaciones barriales, para lo cual su alcance en el tiempo resultaría atender y perdurar hasta que los recursos lo permitan o hasta que se cumpla el objetivo de estas mismas.

Por último, los intereses y acciones de las organizaciones de defensa de barrios también han ido mutando, dado que hoy en día con una nueva alcaldía con una agenda política más cercana a los movimientos sociales locales y organizaciones de defensa de barrios ha posibilitado procesos más inclusivos y participativos en

relación a las demandas vecinales. Hoy en día las organizaciones de defensa de barrios participan activamente en las instancias del proceso de elaboración de un nuevo plan regulador comunal. También se visualiza un aumento de la participación desde abajo hacia arriba (bottom-up), demostrando que la sociedad civil debe ser parte de las decisiones y directrices que establezca el nuevo plan regulador comunal.

En este sentido cabe destacar la importancia de la movilización social por parte de las organizaciones de defensa de barrios porque si no hubiese sido por los vecinos movilizados, resultaría probable que poco y nada se conocería con respecto a las irregularidades cometidas por funcionarios municipales y la responsabilidad de la autoridad municipal del Alcalde con respecto a los permisos de edificación y la reproducción de procesos informales en medio la producción inmobiliaria verticalizada que ha generado daños en la calidad de vida de antiguas comunidades barriales que se han visto afectadas.

CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES

En vista a responder la pregunta de investigación, la gobernanza urbana ha evolucionado de la siguiente manera en el período 2005-2022, su evolución se comprende en tres fases: 1. Régimen Urbano (2005-2016); 2. Crisis del régimen (2017-2019) y 3. Tránsito hacia un municipalismo más participativo y local (2020-2022).

En la fase 1 del Régimen Urbano (2005-2016) se conformó una coalición pública-privada con una agenda política urbana y la utilización de mecanismos informales para el predominio de la toma de decisiones en favor del pro-crecimiento económico, mediante la inversión y concreción de proyectos inmobiliarios verticalizados. Este predominio de la informalidad posee relación con la débil institucionalidad pública y los intereses de la coalición gobernante. Este período se caracteriza por (des)regular la normativa institucional de los instrumentos de planificación comunal y conllevar a una (des)evolución de la participación ciudadana desde la consulta hasta la anulación y entorpecimiento de los mecanismos de participación ciudadana.

Tras este déficit de participación e involucramiento de la sociedad civil, la segunda fase se compone de la crisis del régimen (2017-2019), caracterizada por una reacción desde la sociedad civil que se manifiesta por medio de las organizaciones de defensa de barrios que, mediante protestas territoriales de escala local y re-escalamiento entre distintas autoridades de niveles superiores (regionales y nacionales) para movilizar su pronunciamiento frente a las consecuencias que estaba generando el predominio de la toma de decisiones por parte de grandes capitales inmobiliarios y su vínculo con el municipio.

La tercera fase (2020-2022), tras el cuestionamiento a las decisiones del régimen y sumado a la crisis institucional chilena post-estallido social del año 2019, lo cual

abrió las puertas a un proceso constituyente, genera incidencia en el término de la gobernanza política urbana de la coalición de derecha y con predominio del partido político de la UDI, tras haberse mantenido en la dirección comunal por 21 años. Asume la alcaldía Felipe Muñoz, ex militante del partido socialista, candidato independiente pero apoyado por partidos del Frente Amplio y movimientos sociales locales, generando la apertura a una gobernanza urbana con una nueva forma de administración más centrada en el fortalecimiento público, con procesos más participativos, transparentes y democráticos.

Una de las mayores contribuciones de la presente investigación, alude al comprender la operación de una serie de mecanismos informales que resultan ser utilizados de manera consciente y con intenciones de beneficio personal y privadas en torno a los proyectos de inversión al interior de la ciudad. Los mecanismos informales en el caso de Estación Central se encuentran imbricados dentro de una cultura y manera de gestionar los asuntos inmobiliarios y de la construcción en nuestro país, aplicando estrategias de lobby con directores de obras y funcionarios públicos. Por otra parte, se encuentra aquella estrategia de rotación de funciones entre el sector público y privado, donde resulta común que gestores inmobiliarios contraten a ex directores de obras como asesores para aplicar la evaluación y eventual aprobación de anteproyecto y/o proyecto de edificación; lo mismo resulta con los mecanismos e instancias del poder judicial, donde las inmobiliarias contratan a abogados que se desempeñaron en el sector público (entidades administrativas y fiscalizadoras) y luego defienden causas judiciales del sector inmobiliario y de la construcción; o también aquella declaración de intereses y patrimonios que se encuentran comprometidos entre cargos de representación pública y los interés de desarrollo económico en los territorios. A estos asuntos resulta importante prestarle atención e indagar en futuras investigaciones.

Por su parte, también hay que rescatar el rol que cumplió la comunidad local, mediante la organización y contestación ante las injusticias que se disputan en la producción de los espacios urbanos. Las organizaciones de defensa de barrios, con sus integrantes, dirigentes y orgánicas consiguieron mediante mecanismos principalmente institucionales que el conflicto y la polémica estuviesen en el debate público. Lo más probable es que, si no se hubieran pronunciado, ningún permiso se hubiese invalidado y nunca hubiese existido conflicto con respecto al desarrollo inmobiliario generado. Sin embargo, mediante la persistencia del re-escalamiento al interior de la institucionalidad pública, estas agrupaciones fueron denunciando sus demandas ante el municipio, la Intendencia, la Seremi, el Minvu RM, los Tribunales de Justicia, la Corte de Apelaciones, la Corte Suprema y finalmente la Contraloría General de la República, ejerciendo presión para que se movilizara mínimamente el status-quo.

Gracias a esta presión es que hoy en día se conoce por distintos pronunciamientos de las entidades judiciales (Corte de Apelaciones y Corte Suprema de Justicia) y entidades fiscalizadoras (Contraloría General) que los permisos de edificación que se otorgaron fueron mediante sistema de edificación continua, y su altura fue interpretada al arbitrio del director de obras y/o revisores independientes contratados por los desarrolladores inmobiliarios, por lo tanto, los permisos fueron otorgados de forma arbitraria y fuera del marco jurídico establecido por la LGUC y la OGUC. Sin duda, mucho tienen para aprender las organizaciones de barrio, pero ya el comenzar a tomar protagonismo, movilizarse y exigir sus derechos es un notable avance.

Dentro de los hallazgos de la investigación, aparecen diversos aspectos que pueden ser objeto de estudio en próximas investigaciones como por ejemplo; los mecanismos informales de relación entre personas y la confluencia con las instituciones, como aquellas empresas estratégicas, de gestión de intereses y lobbistas donde la Teoría Social de Bruno Latour del Actor-Red (Actor-Network

Theory) permitiría indagar en los ensamblajes entre personas e instituciones como un entramado de poder en donde la élite utiliza su capital económico, social y cultural planteadas por Bourdieu (1983). Sobre estos aspectos, se condice con Lukas (2021) acerca de la relevancia de profundizar los estudios de planificación urbana y geografía política, en vías de descifrar las redes, nexos, tipos de relaciones y flujos entre actores.

Por último, también se precisa en la política pública el prestar atención al cómo se repara o se compensa en aquellos barrios totalmente intervenidos y afectados dentro de estos procesos de producción inmobiliaria verticalizados de carácter intensivo y brutalmente violentos con las comunidades locales. Hoy en día se desconoce o no se ha manifestado cuáles serían los mecanismos para intentar resolver y aumentar el bienestar en las comunidades locales que se han visto afectadas producto de la reproducción sistemática de construcciones depredadoras al interior del área de estudio.

CAPÍTULO 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abela, J. (2002). Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada. 1-34.
- Álvarez, I. (2017). *Gobernanza Urbana, Responsabilidad Social Empresarial y Participación Ciudadana: CREO Antofagasta en la disputa por hegemonía de la gran minería* [Memoria para optar al título de Geógrafa, Universidad de Chile]. Repositorio Académico de la Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/152663/gobernanza-urbana-responsabilidad-social.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Apaolaza, R., Blanco, J., Lerena, N., López-Morales, E., Lukas, M., & Rivera, M. (2016). Transporte, desigualdad social y capital espacial: análisis comparativo entre Buenos Aires y Santiago de Chile. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*.
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*.
- Bachrach, P., & Baratz, M. (1963). Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. *American Political Science Review*, 632-642.
- Biblioteca del Congreso Nacional [BCN]. (2021). *Reporte comunal de Estación Central*. Obtenido de https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/comunas_v.html?anno=2021&idcom=13106
- Bourdieu, P. (1983). *Poder, Derecho y Clases Sociales*.
- Burgdorf. (2019). *Gobernanza Urbana y nueva estructuración territorial en la ciudad-región de Puerto Montt. Análisis de las políticas públicas urbanas*. [Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencias Regionales, Universidad de Concepción]. <http://repositorio.udec.cl/jspui/handle/11594/1092>
- Burgos, V. (2017). *Social Practices of Planning Law in the Built Environment Of Santiago*. [Thesis of the degree of Doctor of Philosophy, University College London]. <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10122620/1/Tesis%20VIVA%20Corrections%20Final%20Version%20.pdf>

- Bustos, B., Lukas, M., Stamm, C., & Torre, A. (2019). Neoliberalism and territorial governance: Proposals and reflections based on the case of Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 161-183.
- Canteros, E. (2011). Las agrupaciones vecinales en defensa de los barrios: La construcción política desde lo local. *Polis (Santiago)*, 85-99.
- Casgrain, A., & Janoschka, M. (2013). Gentrificación y resistencia en las ciudades latinoamericanas el ejemplo de Santiago de Chile. *Revista Andamios*, 19-44.
- Cattaneo, R. (2011). Los fondos de inversión inmobiliaria y la producción privada de vivienda en Santiago de Chile: ¿Un nuevo paso hacia la financiarización de la ciudad? *EURE (Santiago)*, 5-22.
- Centro de Políticas Públicas Universidad Católica [CPP UC]. (2020). *Programa Ciudad Con Todos - Proyecto Densidad Equilibrada*. Obtenido de <https://politicaspublicas.uc.cl/iniciativa/ciudad-con-todos/>
- Cociña, C., & Burgos, V. (5 de Mayo de 2017). *Edificios súper densos en Estación Central: La normalización del descriptorio*. Obtenido de CIPER.
- Daher, A. (1991). Neoliberalismo urbano en Chile. *Estudios Públicos*, 281-299.
- De Mattos, C. (2010). Una nueva geografía latinoamericana en el tránsito de la planificación a la gobernanza, del desarrollo al crecimiento. *Eure*, 167-179.
- DiGaetano, A., & Strom, E. (2003). Comparative urban governance: An integrated approach. *Urban Affairs Review*, 356-395.
- Flick. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*.
- Forbes. (5 de Abril de 2022). *Revista Forbes*. Obtenido de Revista Forbes: <https://forbes.cl/editors-pick/2022-04-05/lista-forbes-conoce-las-fortunas-mas-grandes-de-chile-en-2022/>
- Grupo BIBA. (2022). *Gobierno Corporativo - Grupo BIBA*. Obtenido de Gobierno Corporativo - Grupo BIBA: <https://www.grupobiba.cl/gobierno-corporativo/#directorio>
- Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 3-17.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*.

- Ilustre Municipalidad de Estación Central. (2005). *PLADECO 2005-2010*.
- Ilustre Municipalidad de Estación Central. (2016). *Tomo I: Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) de Estación Central. Diagnóstico Comunal*.
- Infolobby. (2022). *Ficha Sujeto Pasivo: Armin Seeger*. Obtenido de <https://www.infolobby.cl/Ficha/SujetoPasivoPersona/5aa39679fe61edbf88321ad6dd144c5>
- Inzulza, J., & López, N. (2014). Gentrificación de escala intermedia global en Latinoamérica. El caso de la reconstrucción de Managua, Nicaragua 1972-2014. *Revista de Urbanismo*, 56-75.
- Lamas, C., & Restrepo, T. (2018). *Análisis de la ley del lobby (ley 20.730), a 3 años de su entrada en vigencia*.
- López, E., Gasic, I., & Meza, D. (2014). Actores Sociales y Políticos Contestando un Modelo de Urbanismo Pro-Empresarial: El lado b de la renovación urbana de Santiago de Chile. *XIII Coloquio Internacional de Geocrítica*, (págs. 1-17). Barcelona.
- López-Morales, E., & Martínez, J. (2018). La falacia de la pobreza en los "guetos verticales". *ARQ*, 144-153.
- López-Morales, 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*, 76-114.
- López-Morales, E., Meza, D., & Arce, I. (2014). Renovación Urbana y Rol Municipal Pro-Empresarial en la Planificación Territorial: Santiago de Chile, 1990-2012. 110-150.
- López-Morales, E., Sanhueza, C., Espinoza, S., & Órdenes, F. (2019). Verticalización inmobiliaria y valorización de renta de suelo por infraestructura pública: un análisis econométrico del Gran Santiago, 2008-2011. *EURE*, 113-143.
- Lukas, M. (2019a). Urban Governance. En *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies* (págs. 1-11). Wiley.
- Lukas, M. (2019b). Urban Rescaling. En *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies* (págs. 1-5). Wiley.
- Lukas, M. (2021). Geografía Política Urbana: Re-ensamblando el Nexo entre Capital, Poder y Conocimiento. 1-16.

- Martín, F. (2018). Las contradicciones entre la Gobernanza del Riesgo y la Gobernanza Urbana en Iquique en el período 2006-2016. I Región de Tarapacá, Chile. [Memoria para optar al título de Geógrafo, Universidad de Chile]. Repositorio Académico de la Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/152670/las-contradicciones-entre-la-gobernanza.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Martínez, K. (2018). Impacto de la densificación -vertical e intensiva- sobre la dotación y uso del espacio público bajo el enfoque de la sustentabilidad urbana. Comuna de Estación Central, Santiago de Chile.
- Martínez, Y. (2017). La Gobernanza Urbana desde el Desarrollo Inmobiliario. Comuna de Estación Central entre los años 2005-2017. *Políticas Públicas*, 56-76.
- MINVU. (1992). *Decreto 47 / Ordenanza General de Urbanismo y Construcción [OGUC]*. Obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=8201&idParte=100018401&idVersion=>
- Nuissl, H., Carolin, H., Lukas, M., & Durán, G. (2012). Chapter 5: Megacity Governance: Concepts and Challenges. En *Megacities - Risk or Opportunity for Sustainable Development* (págs. 87-108). Berlin: Springer.
- Pierre, P. (1999). Models of urban governance: The institutional dimension of urban politics. *Urban Affairs Review*, 372-396.
- Prieto, P. (2010). Participación Ciudadana y Medios Digitales: Experiencia de inmersión crítica en la participación ciudadana del siglo XXI. 1-22.
- Quecedo, & Castaño. (2002). *Introducción a La Metodología De Investigación Cualitativa*.
- Radio Bio Bío. (22 de Octubre de 2016). Más de un tercio de los candidatos a alcalde de la provincia de Santiago están ligados a empresas. *Radio Bio Bío*.
- Rojas, L. (2017). Ciudad vertical: la "nueva forma" de la precariedad habitacional. Comuna de Estación Central. Santiago de Chile. *Revista 180*, 1-17.
- Rojas, L. (2019). La precariedad habitacional en el contexto del neoliberalismo urbano chileno: reflexiones en torno al proceso de verticalización de la

- comuna de Estación Central, Santiago de Chile. *Revista del Área de Estudios Urbanos*, 96-113.
- Rojas, L. (2020). Ciudad Vertical: La nueva forma de la precariedad habitacional. Comuna de Estación Central (2008-2018). [Tesis Doctoral en Arquitectura y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile]. <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/52759>
- Rojas, L., Cortés, A., & Catalán, F. (2019). Desigualdad normativa en áreas verticalizadas en Santiago de Chile. ¿Tránsito hacia la conformación de un espacio público distraído del negocio inmobiliaria?
- Rojas, L., Cortés, A., & Moreno, D. (2020). Producción de ciudad informal en el marco de procesos de verticalización. ¿Emergencia de un micro-orden urbano en la comuna de Estación Central? . *Revista Aus*, 42-49.
- Sabatini, F. (2020). Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *EURE (Santiago)*, 49-80.
- Sassen, S. (1999). *La ciudad global : Nueva York, Londres, Tokio*.
- Sepúlveda, C. (2018). Gobernanza de los riesgos socio-naturales en los asentamientos de origen informal: ciudad de Puerto Montt, estudio de caso Población Modelo y Población Estero Lobos Norte. [Memoria para optar al título de Geógrafa, Universidad de Chile]. Repositorio Académico de la Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/152592/gobernanza-de-los-riesgos-socio-naturales.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Stone, C. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988*.
- Stone, C. (1993). Urban Regimes and the capacity to govern: A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, 1-28.
- Stone, C. (2001). The Atlanta experience re-examined: The link between agenda and regime change. . *International Journal of Urban and Regional Research*, 20-34.
- Theodore, N., Peck, J., & Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales SUR*, 1-11.
- Valenzuela, P. (2019). 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, Universidad de Chile]. Repositorio Académico de la Universidad de Chile.

<https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/171029/gobernanza-urbana-publica-privada.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Vergara d'Alencon. (2014). Los desafíos de la vivienda en alta densidad: límites y oportunidades del mercado inmobiliario para el borde costero de Coquimbo, Chile. *Congreso Internacional de Vivienda Colectiva Sostenible. "I Congreso Internacional de Vivienda Colectiva Sostenible, Barcelona, 25, 26 y 27 de febrero de 2014".*, (págs. 202-207).

Vergara, F. (2018). Hacia un nuevo modelo de gobernanza urbana en Chile: análisis territorial y relacional de los planes maestros PRES Constitución y Calama Plus. [Memoria para optar al título de Geógrafa, Universidad de Chile]. Repositorio Académico de la Universidad de Chile.
<https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/153011/hacia-%2bun-nuevo-modelo-de-gobernanza-urbana.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Vergara, J. (2017). Verticalization. High-Rise buildings in the santiago metropolitan area (1990-2014). *Revista INVI*, 9-49.

Viale, E. (2017). El Extractivismo Urbano. En A. Vásquez, *En Extractivismo urbano: Debates para una construcción colectiva de las ciudades*. (págs. 15-). Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo; Ceapi ; El Colectivo.

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*, 181-219.

Vidal, R. (2021). Configuración urbana favorable a la contaminación a nivel de suelo. Análisis del probable caso de los nuevos edificios en altura de la comuna de Estación Central. 25-45.

Yin, R. (1994). Investigación sobre estudio de casos. Diseño y Métodos.

Yin, R. (2015). Case Study Research Design and Methods. En R. Yin, *Design and Methods – fourth edition* (págs. 1-20).

Zambra, R. (2020). La incertidumbre del porvenir y su potencial democrático: la experiencia deliberativa en la comuna de Estación Central en Santiago de Chile.

ANEXOS

Anexo 1: Pauta de Entrevista Actores Municipales

ENTREVISTA ACTORES ESTATALES - MUNICIPALES	
PLANIFICACIÓN URBANA Y TERRITORIAL	<ol style="list-style-type: none">1. ¿Cómo ha sido el proceso de producción inmobiliaria verticalizada desde el año 2005 hasta la actualidad al interior de la comuna?2. En 2007 hubo un proceso de elaboración de PRC, ¿por qué este no se aprobó?3. ¿El proceso de producción inmobiliaria vertical comenzó con el cambio de uso de suelo en el sector de la Cuarta Zona?4. ¿La principal causa es no contar con PRC o es un asunto de voluntad e interés político-económico?5. ¿Cuál es la relación y vínculo de no tener un PRC y las inmobiliarias?6. ¿Quiénes participaron en la creación urgente de un Plan Seccional en 2018?7. ¿A quién benefició el desarrollo inmobiliario y por qué?8. ¿Cómo se equilibra esta tensión entre la renovación a escala metropolitana y la escala local?
PROCESO DE PRODUCCIÓN INMOBILIARIA	<ol style="list-style-type: none">1. ¿Cuántos permisos de edificación se encuentran cuestionados hoy en día?2. ¿Qué sucede hoy en día con estos permisos?

VERTICALIZADA	3. ¿Cuánto dinero ha recibido el municipio con la aprobación de Permisos de Edificación?
ROL Y RELACIONES ENTRE ACTORES	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuál fue el rol del municipio? 2. ¿Cuál fue el rol de la ciudadanía? 3. ¿Cuál fue el rol de los desarrolladores inmobiliarios? 4. ¿A través de qué canales se relacionaron los diferentes actores y cómo fue la relación? 5. ¿Cómo ha sido la relación entre el municipio y las organizaciones sociales y/o comunidad local? 6. ¿Cómo opera el lobby en esta relación entre los gestores de intereses y los directores de Obra? 7. ¿Qué ocurre con esta contradicción sobre el otorgamiento de PE pero es el municipio quién debe responder por las externalidades negativas del desarrollo inmobiliario? 8. ¿Cuál es el historial de voluntades políticas en cuanto al desarrollo inmobiliario al interior de la comuna? 9. ¿El ex alcalde Delgado tenía nexos con constructoras e inmobiliarias? ¿Cuál es su responsabilidad? 10. ¿En qué se encuentran hoy en día los antiguos directores de Obras y Asesores Urbanos?

PROCESO DE NUEVO PRC	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cómo ve el proceso de elaboración del nuevo PRC? 2. ¿Cómo se pretende subsanar el impacto de las inmobiliarias en los antiguos barrios?
---------------------------------	--

Anexo 2: Pauta de Entrevista Organizaciones Sociales

ENTREVISTA ORGANIZACIONES SOCIALES	
PLANIFICACIÓN URBANA Y TERRITORIAL	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Como recuerda el proceso de la elaboración y discusión del Plan Regulador Comunal en el año 2007 en el período del Ex-alcalde Hasbún? 2. ¿Como recuerda el primer cambio de uso de suelo, el sector de las canchas “Cuarta Zona” por el uso residencial y las edificaciones de “Parque Titan”? 3. ¿Qué organizaciones de oposición al alcalde existían en ese entonces, y cuál era su rol? 4. ¿Qué opina de la decisión de no contar con un plan regulador? 5. ¿Cuál es la relación de no poseer PRC y la llegada de las inmobiliarias? 6. ¿Qué piensa sobre una tensión entre la escala metropolitana y local en el caso de los nuevos desarrollos?

<p>PROCESO DE PRODUCCIÓN INMOBILIARIA VERTICALIZADA</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Como ha sido el proceso de verticalización durante los últimos 10 años en su sector o comuna? 2. ¿Qué estrategias ha ocupado la producción inmobiliaria para instalarse al interior de los barrios?
<p>ROL Y RELACIONES ENTRE ACTORES</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuál ha sido el rol del municipio? 2. ¿Cuál ha sido el rol de los agentes inmobiliarios? 3. ¿A través de qué canales se relacionaron los diferentes actores y cómo fue la relación? 4. ¿Como se ha relacionado el municipio con las organizaciones sociales y la comunidad? 5. ¿Como se han relacionado las inmobiliarias con la comunidad? 6. ¿Qué piensa sobre la voluntad política y el rol de la antigua administración? 7. ¿Como actúa el lobby en este asunto, y el caso de los asesores urbanos en cuestionamiento?
<p>ORGANIZACIÓN SOCIAL Y CONTESTACIÓN</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuál ha sido el rol de su organización? 2. ¿Qué limitaciones han tenido como organización social y fuerza de oposición al desarrollo inmobiliario? 3. ¿Existe una vinculación entre esta organización y otras? 4. ¿Cuál es su relación con el municipio?

	<p>5. ¿Cuál ha sido su relación con los agentes inmobiliarios?</p> <p>6. ¿Desde el punto de vista jurídico qué logros o acciones han concretado?</p> <p>7. ¿En qué están ahora como organización?</p>
<p>NUEVO PROCESO DE PLAN REGULADOR</p>	<p>1. ¿Encuentra tardía la llegada de elaboración de un nuevo Plan Regulador?</p> <p>2. ¿Qué espera de este proceso de elaboración de un nuevo plan regulador y de la judicialización del conflicto?</p>

Anexo n°3: Pautas de Entrevistas a Actores Claves

Entrevista Director de Obras Municipales

1. ¿En qué se encuentra la DOM en estos momentos con respecto a los Permisos de Edificación otorgados por la antigua administración?
2. ¿Cuántos permisos se encuentran cuestionados en la actualidad?
3. ¿Como ha sido este proceso para usted desde que asumió en su cargo?
4. ¿Qué ambigüedades interpretativas de la LGUC se realizaron por antiguos funcionarios?
5. ¿Cómo han sido las relaciones con los gestores de intereses y lobbistas inmobiliarios?
6. ¿Como ha sido la relación entre la Dirección de Obras Municipales con las inmobiliarias?
7. De acuerdo con sus antecedentes, ¿qué irregularidades se realizaron en el proceso de otorgamiento de permisos de edificación a los gestores inmobiliarios privados?
8. ¿Cuántos permisos se encuentran cuestionados tras los fallos de Contraloría y los Tribunales de Justicia?
9. Tras los dictámenes de Contraloría, Corte de Apelaciones y Corte Suprema ¿cómo operó la DOM con respecto a los permisos de edificación identificados como irregulares?
10. ¿Qué piensa de la voluntad política o interés de la administración anterior?

11. ¿Ha habido problemas con ciertas inmobiliarias en particular o ha sido con las inmobiliarias en su generalidad? ¿Cuáles?
12. ¿Cuánto ha recibido aproximadamente el municipio por concepto de permisos de edificación en el período comprendido entre los años 2005-2022?

Entrevista - UKAMAU

1. Ustedes como UKAMAU y actores políticos y sociales dentro de Estación Central tienen un punto de vista con respecto al desarrollo inmobiliario en altura en Estación Central ¿Qué piensan como organización?
2. ¿Quiénes son los responsables de este tipo de desarrollo, el gobierno local, el gobierno central?
3. Al interior de la comuna, existen dos agrupaciones de defensa de barrios ¿Han tenido contacto con estas organizaciones?
4. ¿Con respecto al derecho a la ciudad como ven esta dicotomía de la rapidez de construcción inmobiliaria y la burocracia estatal?
5. De acuerdo a tu opinión ¿Cuál es el rol que deben cumplir las organizaciones sociales que responden a esto?
6. ¿Cuál fue la debilidad de las organizaciones sociales o porque no hubo una respuesta tan marcada por parte de la comunidad afectada por estas edificaciones hiperdensas?
7. ¿Como se debería avanzar en la planificación urbana comunal?
8. ¿Dónde quedan las relaciones políticas y sociales en la construcción de la vivienda? Diferencia de modelos.

9. Como UKAMAU ¿cómo han visto el proceso de un nuevo plan regulador comunal (PRC)?

Entrevista Organizaciones Comunitarias - DIDECO Municipalidad Est. Central

1. ¿Qué piensas sobre el explosivo desarrollo inmobiliario al interior de la comuna?
2. ¿Como has visto a las comunidades locales con respecto al desarrollo inmobiliario en Estación Central?
3. ¿Como Organizaciones Comunitarias han tenido relación y conversación con las agrupaciones de barrio? ¿Con movimientos o comités de vivienda? ¿Con Ukamau?
4. ¿Qué sucede hoy en día con la Unión Comunal de Junta de Vecinos?
5. ¿Como se aplica la gobernanza a nivel comunal, a nivel de barrios, a nivel de los proyectos inmobiliarios?
6. ¿Como se trabaja con las nuevas comunidades que residen en edificios en altura con 1000 viviendas aprox.?
7. ¿Como ves a las comunidades principalmente del sector norte con respecto a la participación del plan regulador comunal?
8. ¿Como resulta la participación de las comunidades y la relación con la institucionalidad?

Entrevista Asesoría Urbana Est. Central

1. ¿En qué año comenzó a trabajar en el municipio?
2. ¿Por qué se gestó este desarrollo inmobiliario con las dimensiones que hoy conocemos?
3. ¿Como fue la relación con SEREMI y con la División de Desarrollo Urbano (DDU) por parte del municipio?
4. ¿Qué razón de peso existió para que no se aprobará el plan regulador comunal en el año 2007?
5. ¿Si no hay altura máxima no puede haber otorgamiento de permiso de edificación de acuerdo a la DDU 313?
6. ¿Como es el proceso para obtener un permiso de edificación inmobiliario?
7. ¿Qué proyectaba el municipio como desarrollo inmobiliario y residencial para el territorio comunal?
8. Cuando el tema se coloca en el debate público como vivieron este asunto al interior del Municipio - Asesoría Urbana.
9. El asunto del desarrollo inmobiliario fue un asunto de voluntad política o un tema netamente técnico.
10. ¿Como se visualiza desde el municipio mitigar externalidades negativas producto de la llegada de nuevos habitantes y del cambio en la morfología urbana?
11. ¿Como sanamos aquellos aspectos y comunidades que han sido afectadas?

12. ¿Por qué se demoró la instalación de un nuevo proceso de plan regulador comunal?

Entrevista - Ex Jefe de la DDU MINVU

1. Con respecto a la planificación urbana ¿Qué fue lo que sucedió en Estación Central?
2. Estación Central vivió entre los años 2004-2008 un proceso de elaboración de plan regulador, de acuerdo a diversas fuentes este no se concretó debido a voces dirigenciales que se levantaron cuando se encontraba sujeto a trámite en la COREMA. ¿Es motivo suficiente para retirar un plan regulador comunal?
3. ¿El año 2016 aparece la circular DDU 313, esta viene a recordar lo que dice la norma o es una nueva normativa?
4. Desde su mirada qué fue lo que pasó con respecto a este desarrollo inmobiliario tan acelerado y con una fragmentación morfológica tan intensiva?
5. Desde la asesoría urbana del municipio mencionan que las culpas y responsabilidades son compartidas entre Municipio, Seremi y División de Desarrollo Urbano ¿Qué opina?
6. ¿Por qué hoy en día, algunas edificaciones en Estación Central parecieran tener menor estándar que viviendas sociales? ¿Se ha precarizado la vivienda privada en Chile? ¿Por qué?
7. ¿Desde las capacidades técnicas y voluntades políticas, como se debería haber tratado este asunto en Estación Central? ¿Existían las capacidades desde organismos del estado?

8. A su juicio como operó la institucionalidad competente en esta materia desde el gobierno central? ¿SEREMI Vivienda, SEA (MMA)?
9. ¿El rol del municipio?
10. ¿El rol de la comunidad?
11. ¿Como se sigue planificando y desarrollando de aquí para adelante?

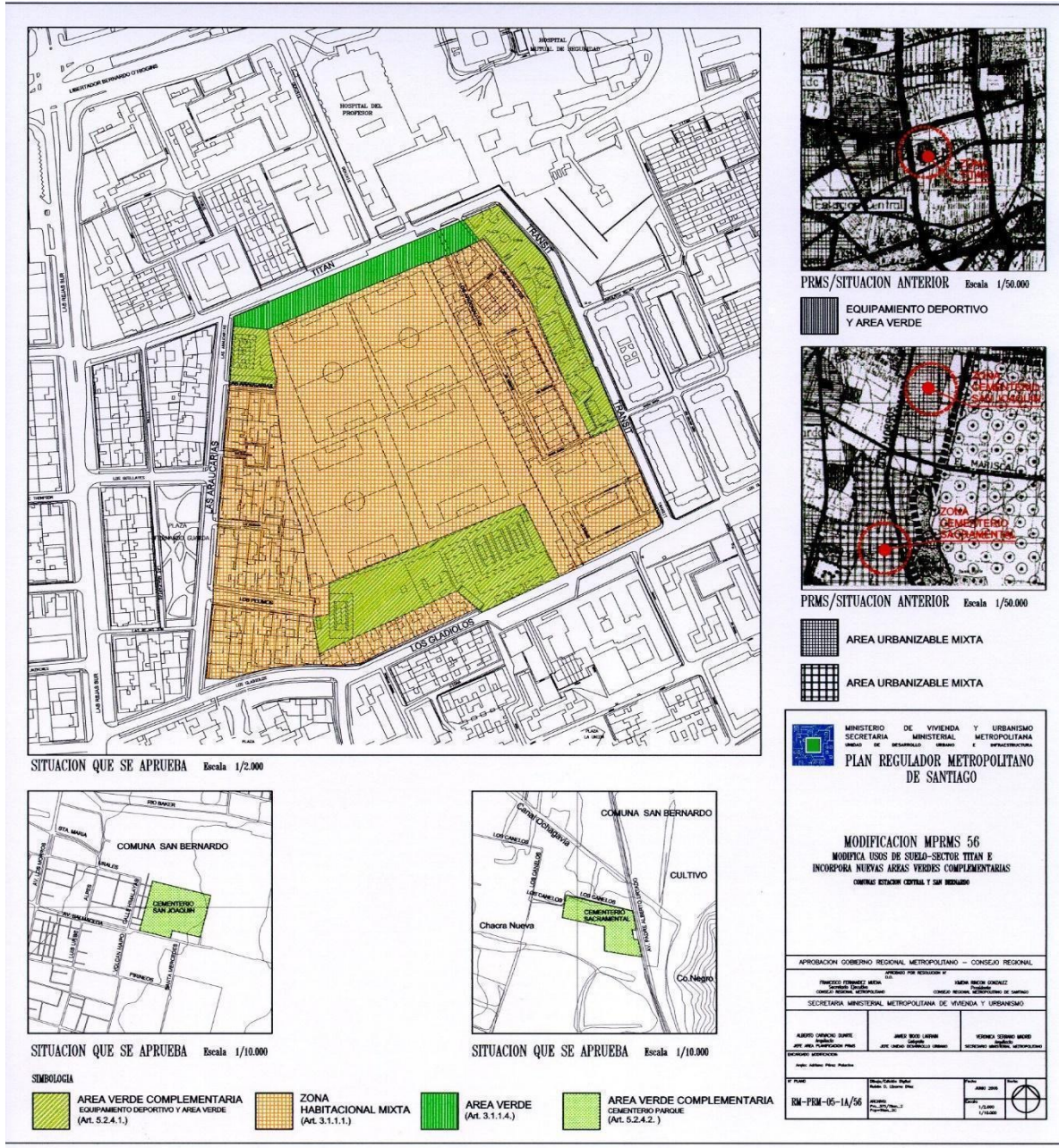
Entrevista Junta de Vecinos n°8 “Libertad” – Villa Progreso y Trabajo.

1. ¿Como fue que vio este proceso en su barrio y junta de vecinos?
2. ¿Junto a los otros dirigentes del sector norte, hubo ánimos de organizarse?
3. ¿Por qué no se generó una oposición fuerte a este desarrollo inmobiliario?
4. ¿Como fue la relación que tuvo en ese entonces con la institucionalidad (Alcalde, concejales, etc.)?
5. ¿Como ha visto el cambio de relaciones entre vecinos y el cambio de alcaldía?
6. ¿La organización en su villa y junta de vecinos como la definiría?
7. ¿Quiénes son según su parecer los responsables de este proceso de producción inmobiliaria verticalizado e intensivo?
8. ¿Como interpreta la ciudadanía la planificación urbana?

Entrevista Secretaría de Planificación de Municipalidad de Estación Central (SECPLA)

1. ¿Como se ha visto el proceso de producción inmobiliario verticalizado desde SECPLA?
2. ¿Como se expresa la atracción de desarrollo inmobiliario hacía la comuna, en la SECPLA?
3. ¿Como se pretende subsanar el impacto de las inmobiliarias en los barrios afectados?
4. ¿Como ve el proceso de elaboración del nuevo PRC y como se aumenta la participación ciudadana?
5. ¿Como se equilibra esta tensión entre la renovación a escala metropolitana y la escala local?
6. ¿Qué ocurre con esta contradicción sobre el otorgamiento de Permisos de edificación, pero el municipio es quién debe responder por las externalidades del desarrollo inmobiliario?
7. ¿Cómo siente que operaron los mecanismos de relación informal dentro del municipio (Lobby, puerta giratoria pública-privada, nexos y amistades, etc.)?
8. Contradicción entre la inversión estatal (QMB) y la inversión de los privados e inmobiliarios
9. ¿Como se aumenta el equipamiento comunal?

Anexo n°4: Modificación PRMS a Canchas Titán



Fuente: SEREMI Metropolitana de MINVU.