Urbanismo proempresarial y destrucción creativa:

Un estudio de caso de la estrategia de renovación urbana en el pericentro de Santiago de Chile, 1990-2005

Primer Lugar · Categoría A · Investigación Básica
Premio Iberoamericano de Tesis de Investigación sobre Vivienda Sustentable

Infonavit - Redalyc
2012
Se trata de una contribución importante, ya que aborda el tema de la renta capitalizable del suelo en zonas periurbanas a través de conceptos teóricos fundamentales, hace un sólido conjunto de argumentos y buenas conclusiones desde perspectivas cualitativas y cuantitativas.

Paula Meth
Integrante del Jurado Académico
Universidad de Sheffield, Reino Unido

Es una tesis con una metodología innovadora para abordar el tema del suelo en zonas periurbanas y sus posibles implicaciones para entender procesos similares en toda Latinoamérica; reúne una gran cantidad de análisis empíricos (cualitativos y cuantitativos) para abordar este tema complejo. Su aportación es original ya que se basa en los principales conceptos teóricos y los aplica para hacer un sólido conjunto de argumentos y conclusiones.
Ernesto López-Morales

Arquitecto y Maestro en Urbanismo, Universidad de Chile. Doctor en Planificación Urbana, University College London. Actualmente es Profesor Asociado del Departamento de Urbanismo, Universidad de Chile. Es investigador principal de proyectos FONDECYT e IRSES-MARIE CURIE, entre otros. Su línea de investigación actual es el análisis político-económico de los procesos de reestructuración espacial en ciudades chilenas y latinoamericanas.

Publicaciones Recientes:

El Premio Iberoamericano de Tesis de Investigación sobre Vivienda Sustentable Infonavit-Redalyce tiene por objetivos contribuir a la generación y difusión de nuevos conocimientos, métodos y estrategias de análisis sobre problemáticas relativas al desarrollo y fomento de la vivienda sustentable; vincular el conocimiento con el quehacer de las instituciones que sirven a la sociedad, y actuar en el marco de la formalización de alianzas para la calidad de vida de las personas.

Este libro electrónico busca evolucionar tu manera de documentarte a través de una interfaz dinámica y una arquitectura editorial generada especialmente para el ámbito académico, en la que con sólo un toque tendrás a tu alcance la información para enriquecer tu lectura.

* Un toque o toque es el equivalente a un clic para dispositivos digitales

---

**Tus contenidos juntos**

Acceso al índice del libro, marcadores y notas que realices ¡navega tu información libremente!

**Añade marcadores**

Marca y encuentra con rapidez tus páginas importantes ¡vuelve a ellas en un tap!

**Conoce el premio**

Toda la información relacionada con esta publicación es visible fuera del cuerpo del libro ¡delicioso sorprenente!

**Vuelve pronto**

Tu libro se abrirá en la página en que lo dejaste, vuelve a tu colección de lecturas

---

Un ejemplo de cómo un toque convierte la lectura en una experiencia dinámica.

1. **Tus fuentes en un clic**
   - Consulta la referencia y llega hasta el material citado en un tap!

2. **Navega con rapidez**
   - Desliza sobre la línea para llegar a la sección que buscas

3. **Descubre otro nivel**
   - Los textos resaltados en color son hipervínculos que te llevan a profundizar en la lectura ¡doble tap!

4. **No pierdas detalle**
   - Visualiza cada imagen a pantalla completa dando doble tap, vuelve al texto de la misma forma

5. **Personaliza tu experiencia**
   - Elige tipo y tamaño de letra, ajusta el brillo de tu lector y cambia el color de fondo

6. **Dale color a tu investigación**
   - Los textos largos resaltados en distintos colores, (abstracts, citas y listados) son identificados por los buscadores, dando visibilidad a los conceptos primordiales del libro

---

**Urbanismo progresista y destrucción creativa**

Las razones para esto son múltiples: primero, el poder de la recuperación demográfica está en el núcleo de la clase media; segundo, la población urbana está en proceso de crecimiento, lo que implica un aumento en la demanda de vivienda; tercero, la recuperación demográfica está en el núcleo de la clase media, lo que implica un aumento en la demanda de vivienda.
Urbanismo proempresarial y destrucción creativa:
Un estudio de caso de la estrategia de renovación urbana en el pericentro de Santiago de Chile, 1990-2005

Ernesto López-Moraless
López-Morales, Ernesto


(Investigación sobre vivienda en Iberoamérica)

Premio Iberoamericano de Tesis de Investigación sobre Vivienda Sustentable Infonavit-Redalyc 2012

1. Política de desarrollo urbano -- Impacto en la desigualdad social -- Santiago de Chile. -- 2. Rehabilitación urbana -- Santiago de Chile. 3. Mercado de suelo urbano -- Santiago de Chile. 4. Movimientos sociales urbanos -- Santiago de Chile. 5. Segregación residencial -- Santiago de Chile. 6. Renovación Urbana -- Santiago de Chile

Coordinación editorial: Subdirección General de Sustentabilidad y Técnica
Edición: Juan José Kochen
Corrección de estilo: Ma. de la Luz Orozco
Traducción del inglés: Ernesto López-Morales y Lorena Claudia Zoreda Portillo
Apoyo editorial: Rodrigo Zárate y Lorena Claudia Zoreda
Asistencia administrativa: Julia Gómez y Alejandra de la Mora
Diseño de la colección: Ángeles Eugenia López
Diagramación y formación: Ángeles Eugenia López y Luis Edgar Salado
Ilustración: Ángeles Bautista
Primera edición 2013

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)
Barranca del Muerto Núm. 280, México, Distrito Federal, C.P. 01029
Tel. +52(55) 5322-6600
Correo-e: biblioteca@infonavit.org.mx
www.infonavit.org.mx

Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex)
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Cerro de Coatepec, Ciudad Universitaria Toluca, Estado de México, C.P. 50100, Tels. +52 (722) 215-0494 y 213-1607
Correo-e: redalyc@gmail.com
www.redalyc.org www.estudioterritoriales.org

©Esta obra está bajo licencia Creative Commons BY-NC-ND 2.5 México, puede ser utilizada con fines educativos, informativos o culturales, siempre que se cite la fuente y no se comecialice con sus contenidos.

Desarrollado y hecho en México/Developed and made in Mexico
PREMIO IBEROAMERICANO

de Tesis de Investigación sobre Vivienda Sustentable

Infonavit - Redalyc 2012
Miembros Honorarios

Carlos de Mattos
Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

Horacio Capel
Universidad de Barcelona, España

René Coulomb
Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México

Jurado Académico 2012

Francisco Sabatini
Presidente del Jurado
Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

Alan Gilbert
University College London, Inglaterra

Alfonso X. Iracheta
El Colegio Mexiquense, A.C. México

Alfredo Stein
University of Manchester, Inglaterra

Analía Vázquez
Universidad Nacional de Mar de Plata, Argentina

Antonio Alves
Universidade de São Paulo, Brasil

Carlito Calil Junior
Universidade de São Paulo, Brasil
Eduardo Mario Reese
Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina

Elena Jorge Sierra
Universidad de Alicante, España

Enrique Orozco
Universidad Nacional Experimental del Táchira, Venezuela

Francisco Santiago Yeomans
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México

Georgina Isunza
Instituto Politécnico Nacional, México

Gonzalo Martínez
Universidad Autónoma del Estado de México, México

Hilda María Herzer
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Ignacio Carlos Kunz
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Irene Blasco
Universidad Nacional de San Juan, Argentina

Jahir Rodríguez
Universidad Autónoma de Manizales, Colombia

João Sette Whitaker
Universidad de São Paulo, Brasil

Juan José Gutiérrez
Universidad Autónoma del Estado de México, México
Julio Calderón  
Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú

Luis Gabriel Gómez  
Universidad de Colima, México

María Elena Ducci  
Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

Martim O. Smolka  
Lincoln Institute of Land Policy, Estados Unidos

Montserrat Pareja  
Universidad de Barcelona, España

Patricia Ávila  
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Paula Meth  
University of Sheffield, Inglaterra

Pedro Abramo  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Peter Kellett  
Newcastle University, Inglaterra

Peter M. Ward  
University of Texas at Austin, Estados Unidos

Priscilla Connolly  
Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México

Renato Cymbalista  
Universidade de São Paulo, Brasil
Jurado de Calidad 2012

Luis Foncerrada

Ariel Cano

Javier Gavito
Mensaje del Director General del Infonavit

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), a través de la Red Digital de información sobre la Vivienda, y en colaboración con la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex) por medio del Sistema de Información Científica Redalyc, consolidaron en 2008 la Comunidad de Estudios Territoriales, un espacio académico que permite la difusión de publicaciones científicas y la colaboración entre investigadores de diversos países.

En 2009 el Infonavit y la UAEMex convocaron la primera edición del Premio Iberoamericano de Tesis de Investigación sobre Vivienda Sustentable Infonavit-Redalyc, con el fin de reconocer los resultados relevantes de trabajos de investigación sobre temas vinculados a la vivienda sustentable en Iberoamérica. Desde entonces, su vocación contribuido a la generación y difusión de los nuevos conocimientos, los métodos y las estrategias de análisis sobre estas temáticas; generando un diálogo entre la Academia y el Instituto. A lo largo de la historia del premio, la convocatoria abierta de las tesis publicadas tiene la finalidad de impulsar la difusión de los trabajos ganadores, no sólo dentro de la comunidad académica sino al público en general.

Como las bases lo han referido, en este galardón participan tesis de maestría y doctorado para obtener grado ante instituciones de educación superior, cuyos programas de estudio avalan el reconocimiento de las instancias legales de educación correspondientes a cada país. El Instituto se ha interesado por estas publicaciones, ya que las contribuciones de este tipo de trabajos propician reflexiones orientadas a fomentar la construcción y mantenimiento de ciudades compactas y sustentables, que impactan de manera directa en la vida de los habitantes de las mismas.

Por cuarto año consecutivo, el Premio Iberoamericano de Tesis de Investigación sobre Vivienda Sustentable Infonavit-Redalyc se ha convertido en una oportunidad ideal para comunicar y dar a conocer los trabajos de investigación que reflexionan sobre la realidad de las ciudades y nos ayudan a enriquecer nuestra estrategia institucional.
en materia de vivienda para así mejorar la calidad de vida de nuestros derechohabientes.

La convocatoria de este premio se dirigió a estudiantes graduados de maestría y doctorado con tesis concluidas y sustentadas entre el 1 de junio del 2009 y el 15 de mayo del 2012. La recepción a esta convocatoria por parte de la comunidad académica superó con creces los envíos de otros años. Se recibieron 32 trabajos en total, 19 de maestría y 13 de doctorado, como resultado de investigaciones sobre la producción, gestión y acceso a la vivienda, el desarrollo habitacional, el sistema de información sobre los desarrollos urbanos, la organización y participación ciudadana, así como la regeneración, reconstrucción y densificación urbana como referencia a la vivienda sustentable en Iberoamérica.

Para evaluar los trabajos, provenientes de más de 12 países, entre los que destacan México, Brasil, España, Argentina, Chile, Colombia, Cuba y Reino Unido, entre otros, se conformó un jurado compuesto por 41 académicos, profesionistas, especialistas e investigadores dedicados al estudio de las problemáticas urbanas y el desarrollo territorial en Iberoamérica. Posterior a la deliberación del Jurado de Expertos, los resultados se evaluaron y ratificaron por un Jurado de Calidad, integrado por el Director General de la Comisión Nacional de Vivienda, el Director General de la Sociedad Hipotecaria y el Director del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado. Por segunda ocasión, la edición 2012 celebra dos categorías en la entrega del Premio: la Categoría A de Investigación Básica (teórica o teórica-práctica) y la Categoría B de Investigación Aplicada a realidades concretas con resultados tangibles. Tanto el Jurado de Expertos como el Jurado de Calidad decidieron otorgar el primer lugar de la Categoría A de Investigación Aplicada a Ernesto López Morales por la tesis Urbanismo Proempresarial y Destrucción Creativa: Estrategia de renovación urbana en el pericentro de Santiago de Chile, 1990-2005, tesis presentada para obtener el Doctorado en Planificación Urbana por University College London, que propone una metodología innovadora para abordar el tema de suelo en zonas periurbanas y sus posibles implicaciones para entender procesos similares en toda Latinoamérica;
además reúne una gran cantidad de análisis empíricos para abordar este tema.

En la misma categoría, Carlos Alberto Torres Tovar obtuvo el segundo lugar por su trabajo *Producción y transformación del espacio residencial de la población de bajos ingresos en Bogotá, en el marco de políticas neoliberales (1990-2010)*, tesis que presentó para obtener Doctorado en Arquitectura y Ciudad por el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid. En este trabajo se demuestran los impactos que han tenido las políticas de desarrollo urbano y vivienda en la producción de asentamientos informales en Bogotá.

El tercer lugar de la Categoría A fue para el estudio *El abandono de la vivienda como consecuencia de la delincuencia e inseguridad urbanas en Ciudad Juárez, Chihuahua, México, en el periodo 2007-2010* de Gabriel García Moreno, quien cursó estudios de Maestría en Planificación y Desarrollo Urbano en el Instituto de Arquitectura, Diseño y Arte de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez; una investigación cuya conclusión creativa es a escala de barrio pues el abandono de viviendas no está asociado a la inseguridad pública, en contrasentido de los puntos de vista usuales en los medios y poniendo en cuestión algunos argumentos usados por el gobierno para sustentar su política de recuperación de espacios públicos.

En el caso de la Categoría B, el primer y único lugar se otorgó a Susana Restrepo Rico por su investigación sobre *Mejoramiento Sostenible de Asentamientos Informales en Países en Desarrollo: Brasil, Indonesia y Tailandia*, realizado en la Universidad de Ciencias Aplicadas Fachhochschule Frankfurt am Main. En esta tesis se aborda una problemática de alto contenido social; además de analizar con rigor metodológico los factores que han caracterizado a proyectos exitosos implementados en sectores urbanos deprimidos para mejorarlos y brindarles sustentabilidad al dignificar la vida de amplias mayorías de población. Con esta convocatoria, y las más de 175 tesis registradas en el Repositorio Iberoamericano de Tesis, alojado en la Red Digital de Información sobre Vivienda del Instituto, podemos consolidar ciudades más inteligentes y eficientes, que sean mejores y más
habitables, que se integren a entornos competitivos para fomentar la creación de comunidad y plusvalía patrimonial. De esta forma, el Instituto se compromete con el intercambio académico y generación de conocimiento ante las problemáticas y desafíos en Iberoamérica.

El Premio Iberoamericano de Tesis de Investigación sobre Vivienda Sustentable Infonavit-Redalyc, simbolizado con “Ave”, una escultura del artista mexicano Hersúa realizada en 2009, se consolida como referente universal de la producción científica, relacionada con los temas de vivienda, así como un canal de consulta abierta destinada a nuevas metodologías de investigación. El Premio de Tesis se perfila como una plataforma de posicionamiento y difusión universal de gran impacto en Iberoamérica; reflejo de nuestra preocupación por actividades académicas hacia la nueva misión y visión del Instituto.

Desde el Infonavit esperamos que esta cuarta edición contribuya a crear una reflexión interdisciplinaria con la finalidad de debatir, evaluar, investigar y proyectar estudios historiográficos y prospectivos sobre la calidad de vida de las ciudades, su permanencia y trasformación. Resulta acuciante recuperar la competitividad y sustentabilidad hacia un modelo inteligente, compacto y eficiente al maximizar el valor patrimonial de los habitantes, sus espacios habitables y su propia ciudad.

Mtro. Alejandro Murat
Director General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
Mensage del Rector de la UAEMEX

A cuatro años de su inicio, el Premio Iberoamericano de Tesis de Investigación sobre Vivienda Sustentable Infonavit-Redalyc se ha convertido en un referente entre instituciones nacionales e internacionales de educación superior, ya que ha demostrado que es posible alcanzar el anhelado ideal de colaboración entre el sector gubernamental y el académico para generar nuevas formas de acción en beneficio de la ciudadanía. En este sentido, la contribución entre el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y la Universidad Autónoma del Estado de México, a través del Sistema de Información Científica Redalyc, ha impulsado la investigación sobre vivienda y estudios urbanos para definir y visibilizar las problemáticas de este tema tanto en México como en Iberoamérica.

Si bien es cierto que en cada uno de los países iberoamericanos existen problemáticas particulares que no son aplicables para el resto de ellos, también es innegable que es necesario conocer las nuevas propuestas que existen en Iberoamérica; de esta forma el Premio impulsa la investigación urbana nacional para dar respuesta a los problemas relacionados con los procesos de diseño, construcción, financiamiento y gestión de la vivienda, además de impulsar la conformación de un paradigma iberoamericano sobre la investigación urbana que sin duda es un esfuerzo bien recibido por la comunidad académica internacional.

La vivienda como objeto de estudio se ubica en diferentes dimensiones: económico, político, social y ambiental, se le reconoce como un factor de estímulo económico, como un elemento central dentro de la política pública que influye en el crecimiento urbano, como una demanda social o parte del patrimonio familiar y producto para disminuir los impactos ambientales. La complejidad de la vivienda se puede abordar desde dos tipos de investigación: a) Investigación básica o teórica, b) Investigación aplicada; con la finalidad de contribuir a los dos tipos de investigación, el Premio integra estas categorías de participación dentro de su convocatoria y establece que la diferencia entre ellas radica en la dimensión de análisis; para la
Investigación Básica o Teórica el problema de estudio deberá tener una visión socioterritorial mientras que para la Investigación Aplicada sólo existe una dimensión técnica o tecnológica. Para ambas categorías es indispensable la relación entre el corpus teórico y el referente empírico, por lo que el marco metodológico es crucial para el análisis cuantitativo y/o cualitativo del problema de estudio.

Con la publicación de la serie *Investigación sobre Vivienda en Iberoamérica* se impulsa la difusión de nuevas investigaciones y la formación de investigadores en el área de la vivienda y estudios urbanos; hasta el momento cuenta con catorce libros, de los cuales once están en formato e-book y sin duda es una muestra de las problemáticas que se viven en Iberoamérica. En 2010 los libros publicados fueron: 1) *Espacios abiertos y calidad de vida en conjuntos habitacionales organizados en condominio*, (México); 2) *Vivienda social en altura: Tipologías urbanas y directrices de producción en Bogotá*, (Colombia); y, 3) *Reconstrucción de los movimientos sociales urbanos*, (Chile). Para 2011 se publicaron: 1) *Projeto de habitação em favelas: especificidades e parâmetros de qualidade*, (Brasil); 2) *Efectos de la segregación residencial socioeconómica en los jóvenes pobres de Santiago*, (Chile); y 3) *Evaluación de estrategias Bioclimáticas Aplicadas en Edificios y su Impacto en la Reducción del Consumo de Agua en equipos de Enfriamiento Evaporativo Directo*, (México). Mientras que en 2012 se integran a la serie los libros: 1) *Haciendo un lugar en la ciudad: Creación de espacios en asentamientos informales en México*, (Inglaterra); 2) *El Parque de mi Barrio: Production and Consumption of Open Spaces in Popular Settlements in Bogotá*, (Colombia); 3) *Vivienda social—vivienda de mercado: confluencia entre Estado, empresas constructoras y capital financiero*, (Brasil) y, 4) *Análisis de ciclo de vida y aspectos medioambientales en el diseño estructural* (México).

Los libros publicados en 2013, motivo de orgullo para todos los que conforman este Premio, muestran la internacionalización de esta iniciativa y ratifican la excelente calidad de los trabajos postulados; los cuatro libros ganadores abarcan amplios periodos de tiempo lo que permite un balance temático y confrontan las construcciones teóricas del urbanismo con las evidencias empíricas de sus resultados, así se
genera una sinergia de temáticas y métodos de análisis. *Urbanismo proempresarial y destrucción creativa: un estudio de caso de la estrategia de renovación urbana en el pericentro de Santiago de Chile, 1990-2005*, escrito por Ernesto López Morales, ganador del Primer Lugar de la Categoría A, debate sobre la apropiación de plusvalías y muestra que se hace con el redesarrollo de zonas deterioradas; en el tema del suelo urbano es una aportación que motivará nuevos derroteros para nutrir el marco teórico sobre vivienda.

Carlos Alberto Torres Tovar, ganador del Segundo Lugar de la Categoría A, realizó un esfuerzo meritorio por presentar la transformación del espacio urbano y la vivienda en un periodo de veinte años, con su trabajo *Producción y transformación del espacio residencial de la población de bajos ingresos en Bogotá en el marco de las políticas neoliberales (1990-2010)* hace una aportación a la comprensión de la problemática de la vivienda social en Colombia.

*El abandono de la vivienda como consecuencia de la delincuencia e inseguridad urbanas en Ciudad Juárez, Chihuahua, México, en el periodo 2007-2010* de Gabriel García Moreno, ganador del Tercer Lugar de la Categoría A, nos presenta de forma creativa la problemática del abandono de la vivienda en México y pone en entre dicho el argumento de que la violencia en algunas regiones de México es el principal factor para dejar las viviendas; los resultados de esta investigación dan un panorama más claro para un tema que cada vez adquiere mayor importancia en México, como lo es el abandono de viviendas con todos los problemas económicos, políticos y sociales que trae consigo esta problemática.

Susana Restrepo Rico, ganadora del Primer Lugar de la Categoría B, en su libro *Sustainable Upgrading of informal settlements in developing countries: Brazil, Indonesia and Thailand*, aborda con un sólido sustento teórico la mejora de asentamientos informales y compara el caso de tres países, así las aportaciones realizadas desde Iberoamérica se presentan como genuino contraste con las teorías urbanas realizadas en países en desarrollo.

Sin duda los libros que presentamos son un logro importante para el Infonavit y para la Universidad Autónoma del Estado de México.
porque contribuyen a la discusión de la problemática nacional en torno a la vivienda y los estudios urbanos, aún más cuando la vivienda en México se encuentra en el centro de las políticas de ordenamiento urbano promovidas por el Gobierno Federal. No podemos dejar de mencionar que otra conquista alcanzada es el Repositorio Iberoamericano de Tesis sobre Vivienda que concentra más de 150 tesis de posgrado de programas nacionales e internacionales, el cual está alojado en la Biblioteca Digital del Infonavit y en la Comunidad de Estudios Territoriales. La calidad de las tesis concursantes está avalada por el Jurado Evaluador, conformado por los investigadores más reconocidos a nivel mundial, y por el Jurado de Calidad, integrado por los representantes de las instituciones vinculadas al desarrollo de vivienda, ambos jurados son sin duda el pilar principal para que esta iniciativa continúe impulsando la formación de nuevos investigadores.

Finalmente, reconozco la loable tarea del Infonavit para impulsar las actividades académicas no sólo a nivel nacional sino internacional, ya que bajo su excelente dirección ha podido sumar voluntades para que las universidades nacionales e internacionales tengan un punto de encuentro para la innovación en la investigación urbana. Que los éxitos alcanzados sean el estímulo para enfrentar nuevos retos. Enhorabuena. ¡Muchas felicidades!

Dr. Jorge Olvera
Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México
Presentación

Los trabajos galardonados en la cuarta edición del Premio Iberoamericano de Tesis de Investigación sobre Vivienda Sustentable Infonavit-Redalyc, correspondiente al concurso realizado en 2012, nos producen especial satisfacción. Abordan problemas en materia de vivienda que representan desafíos de primera importancia en nuestras ciudades latinoamericanas, tanto problemas nuevos como viejos que siguen sobrepasando la capacidad de nuestras políticas habitacionales y urbanas.

Entre los nuevos desafíos se cuenta, por una parte, la gentrificación de distritos populares por proyectos residenciales para grupos afluentes que conllevan amenazas de desplazamiento y resegregación, estudiada por Ernesto López Morales en su trabajo sobre Santiago de Chile que fue merecedor del Primer Lugar en Investigación Básica; y, por otra, el abandono de viviendas derivado de la inseguridad y la violencia que estudia Gabriel García Moreno en Ciudad Juárez, México, quien obtuvo el Tercer Lugar en Investigación Básica.

Entre los problemas tradicionales de vivienda y suelo de nuestras ciudades, están los que se relacionan con la evolución de los asentamientos informales de bajos ingresos en los distritos urbanos más precarios. Fueron cubiertos por Carlos Alberto Torres Tovar, Segundo Lugar en Investigación Básica, a través de su estudio de la producción y transformación del espacio residencial en asentamientos precarios de Ciudad Bolívar en Bogotá; y por Susana Restrepo Rico, Primer Lugar en Investigación Aplicada, cuya tesis cubrió el desafío de mejoramiento sustentable de dichos asentamientos informales.

El apoyo sostenido a las tesis en vivienda sustentable que este Premio representa, junto a la calidad de los trabajos que presentamos en esta ocasión, son un paso en el fortalecimiento de nuestra capacidad de investigación especializada.

Sin embargo, es necesario, tener en cuenta que el camino por delante en materia de desarrollo científico es largo. La relativa desconexión entre trabajo empírico y trabajo conceptual, la veneración de las técnicas cuantitativas por algunos y la simultánea devoción que
otros muestran por el trabajo cualitativo en terreno, la tendencia a acomodar la realidad empírica a hipótesis o creencias que fungen como conclusiones ex ante, y la ilusión de que la abundancia de datos y cifras permite soslayar el trabajo teórico, son algunas de las debilidades de nuestra práctica científica.

El estímulo científico que requerimos multiplicar y que este Premio representa, se manifiesta en una serie de progresos en materia de generación de conocimiento nuevo: una mejor capacidad de preguntar y organizar nuestras ignorancias (lo que debemos diferenciar de nuestra capacidad de responder desde las destrezas profesionales), una mayor disposición a sorprendernos frente a la complejidad de nuestras ciudades y expresar ese asombro más que ofrecer respuestas demasiado rápidas y defenderlas y, en fin, destreza para identificar mitos o creencias sin fundamento científico, qué tanta influencia tienen en el campo de los estudios urbanos y de vivienda. La tarea también incluye la capacidad de perseguir esos mitos antes de que se sigan robusteciendo y bloqueando nuestra comprensión de los hechos. Las desigualdades sociales, tan marcadas en nuestras ciudades, son el punto de partida de algunos de estos mitos que obstruyen la investigación científica, como aquel de que nuestras ciudades están totalmente escindidas en dos partes, una rica y otra pobre; que la segregación residencial no puede sino aumentar; o que la única relación posible entre los grupos sociales es el conflicto y la discriminación.

En cambio, resulta mucho más promisorio en términos de generación de conocimiento hacerse cargo de las paradojas que exhiben hoy nuestras ciudades. Por ejemplo, en términos económicos, el porqué de la concentración de los proyectos inmobiliarios donde los suelos son más caros y escasos, como argumentan los gremios de promotores y no pocos funcionarios públicos, el suelo es un costo de construcción; en términos políticos, cómo explicar las movilizaciones de segmentos heterogéneos de población urbana en defensa de su calidad de vida y contra proyectos o inversiones si las desigualdades son tan fuertes y atentan contra la cohesión social; en materia social, cómo entender las tendencias de reducción de la segregación residencial de muchas ciudades al mismo tiempo que proliferan los guetos de pobreza y
violencia y se multiplican los barrios cerrados de los grupos afluientes; y cómo interpretar que asistimos a procesos de “vuelta a la ciudad” de grupos medios y altos, revirtiendo las tendencias pretéritas de crecimiento hacia los suburbios, cuando el deterioro de la calidad de vida urbana aumenta, a la vez que la conciencia sobre el mismo.

Ciudades que se transforman más rápido, cuyo sector inmobiliario se expande a pesar de la crisis económica, y que ven surgir distritos más mezclados funcional y socialmente a la par que se agravan los efectos sociales de la segregación socioespacial; son ciudades que en buena medida resultan indescifrables a pesar de que nunca hemos contado con tanta información cuantitativa y tan segregada espacialmente.

El Premio Iberoamericano de Tesis de Investigación sobre Vivienda Sustentable representa un loable esfuerzo de profesionales del Infonavit y de la Redalyc que trabajaron con creatividad y tesón en su creación y producción, entre los que se cuentan Víctor Manuel Borrás, José de Jesús Gómez, Nadiezhdá De La Uz, Nora Núñez, Rosamaria Ortiz-Chio; así como Rosario Rogel y Eduardo Aguado.

Dr. Francisco Sabatini
Presidente del Jurado Académico
Urbanismo proempresarial y destrucción creativa:
Un estudio de caso de la estrategia de renovación urbana en el pericentro de Santiago de Chile, 1990-2005
Introducción

Cambio urbano y destrucción creativa en el pericentro de Santiago de Chile

Reconceptualización operativa para la ciudad latinoamericana de los conceptos de renovación urbana y gentrificación. Se requiere repensar una política pública centrada en recuperar y redistribuir el valor de uso del suelo pericentral, con el fin de regular los procesos de destrucción creativa urbana y evitar la desposesión social de la renta del suelo.
Chile es uno de los países con mayor desigualdad social en América Latina, y sus ciudades más importantes no sólo reflejan, sino que también reproducen, esta desigualdad. Asimismo, el índice de población urbana en Chile es muy elevado ( cercano al 90%), por consiguiente, los asuntos urbanos adquieren carácter de urgente y se visualizan cada vez más con mayor interés nacional. En este contexto, el mercado residencial de renovación urbana en altura de grandes ciudades chilenas se está convirtiendo probablemente en uno de los temas urbanos más problemáticos para las políticas nacionales de vivienda de las próximas décadas. Por ejemplo en Santiago, por primera vez en 2008, la construcción residencial en renovación urbana, construida en las once comunas1 centrales y pericentrales2 de Santiago, representaba el 45% de la participación en la producción total de vivienda en la Región Metropolitana de Santiago. Tal cifra significa que desde ese año, no existe otra forma de construcción más utilizada que los edificios en torres de departamentos. Así, cuantitativamente hablando, la construcción de vivienda de bajas altura y densidad, por lo general ubicada en condominios en la periferia (y hasta hace poco, la forma predominante de localización residencial), se ha convertido en la segunda forma de producción de vivienda en esta región. Todo esto implica que Santiago de Chile se está transformando, efectivamente, en una ciudad ‘vertical’, lo cual a su vez genera un fenómeno conocido como gentrificación3.

La profusión de este fenómeno se debe a que en Santiago, desde 1991, el sector inmobiliario de renovación urbana ha sido tremendamente expansivo a través de la producción de unidades habitacionales, en torres elevadas, orientada a segmentos de ingresos medio-altos, medios e incluso medio-bajos en diversos sectores del pericentro. Al mismo tiempo, este mercado inmobiliario ha logrado mantener un incremento continuo, aunque no lineal, de oferta de departamentos y demanda suelo hacia áreas históricas pericentrales (en algunos casos, se trata de suelo abandonado o vacante), que presentaban grandes ‘brechas de renta’4 (o rent gaps), es decir, intenso potencial de ganancia por suelo, a redesarrollar mediante construcción en altura.
Sin embargo, bien podría ser que la ‘decadencia’ de muchas de estas áreas pericentrales no esté ocurriendo de manera natural, sino que, por el contrario, sea efecto de políticas de Estado que buscan devaluar la renta de suelo capitalizable por propietarios-residentes de bajos ingresos económicos, como una forma de promover la adquisición de suelo barato por el mercado inmobiliario, y así acelerar o atraer hacia ciertas zonas la renovación urbana y la captura y acumulación de la ‘brecha de renta’.

En rigor, existen enormes diferencias en el nivel de captura de la renta de suelo entre los propietarios-residentes (a través de la venta de sus propiedades al mercado de renovación urbana) y los desarrolladores inmobiliarios, valores diferenciales que, para efectos operativos de este libro, se denominan como RCS-1 y RCS-2 respectivamente. De acuerdo a mi teoría, si al analizar un determinado barrio en proceso de renovación urbana se encuentra un nivel de RCS-2 muy superior al nivel de RCS-1, es decir, se paga poco valor por el suelo a desarrollar en comparación con el valor obtenido tras ese desarrollo (valor que es capturado por el re-desarrollador íntegramente), existe una alta probabilidad de que exista gentrificación en ese barrio, debido al bajo poder adquisitivo que le entrega esa RCS-1 al propietario-residente con el fin de que pueda conseguir vivienda nueva, de reemplazo, en el mismo barrio.

 Esto significa que la RCS-1 es el mecanismo a través del cual los residentes de bajos ingresos de un barrio pueden ser desplazados del mismo, a través de una operación de renovación urbana, caso en el cual se puede hablar de un despojo del valor de uso de ese suelo, y de parte importante de la renta generada en él, lo que equivale a hablar de gentrificación.

Sin embargo, la radical transformación urbana del pericentro de Santiago (y los procesos de gentrificación aparejados) depende también de los planes reguladores locales, incluyendo sus normativas de suelo, que los gobiernos municipales de Santiago (así como de otras metrópolis grandes chilenas) ejecutan de manera independiente unos respecto a los otros. Son los planes reguladores los que establecen los ‘coefficientes de constructibilidad’ (conocidos en el ámbito anglosajón
como FAR, o *Floor Area Ratio*) que atrae al capital inmobiliario al posibilitar márgenes altos de ganancia. Es decir, mientras más alta la constructibilidad, más probabilidades de una mayor renta capitalizable de suelo por el sector inmobiliario (RCS-2). Asimismo, desde 1991 existe en Chile el Subsidio de Renovación Urbana (SRU), un instrumento otorgado por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, dirigido a promover la adquisición de departamentos en Zonas de Subsidio de Renovación Urbana (ZSRU), con un aporte a la demanda, por parte del Estado, de un máximo del 10% del coste de la unidad a adquirir. De esta forma, el pericentro de Santiago de Chile es remodelado de manera continua, no sólo por un mercado de gran expansión y márgenes altos de captura de renta de suelo, sino también por instrumentos públicos de zonificación y subsidios a la vivienda (ver Figura 1).
En Santiago, el despojo de la renta del suelo urbano es un problema delicado para las poblaciones pericentrales de bajos ingresos económicos, no sólo porque el valor del suelo pericentral ha aumentado...
ostensiblemente en las últimas décadas, sino porque existen allí altas tasas de propiedad de suelo, que algunos sitúan en alrededor de 70% (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Minvu, 2008a). Sin embargo, actualmente, por una serie de razones políticas y legales, muchos residentes-propietarios pericentrales encuentran diversos problemas para agregar valor de uso a sus propiedades, a través del mejoramiento de su vivienda, y con ello poder capitalizar rentas de suelo más altas. Esto se debe a que existen al menos tres instrumentos que restringen tales micro-operaciones de mejoramiento urbano. El primero es la Ley General de Urbanismo y Construcciones. El segundo es el manejo discrecional de los municipios de fondos estatales orientados al mejoramiento de vivienda modesta. El tercero son las ordenanzas locales de edificación. Sin embargo, por otra parte, los reglamentos aplicados a proyectos de renovación a gran escala dentro del pericentro son tremendamente más flexibles y permissivos. Por esto, en las áreas que experimentan presión por demanda de mercado inmobiliario, los residentes tradicionales de bajos ingresos, quienes han tenido dificultad para valorizar el uso de su suelo, muchas veces cuentan con pocas alternativas que no sean vender sus propiedades al mercado, a precios bajos, para después desplazarse residencialmente hacia zonas metropolitanas menos centrales, ergo menos rentables.

Es por todo lo anterior que sostengo que el mercado residencial de renovación urbana de Santiago crea, en lo concreto, una forma particular de gentrificación, es decir, un despojo privado de la renta social del suelo, lo que equivale a una grave forma de desplazamiento social-espacial a nivel metropolitano (en un contexto de acceso a la vivienda y al suelo urbano altamente mercantilizados), y un conflicto político subyacente a un mercado de Renovación Urbana que, en apariencias, es tremendamente beneficioso para la ciudad.

El caso de estudio del pericentro sur y comuna de Pedro Aguirre Cerda (PAC)

La ‘comuna pericentral’ Pedro Aguirre Cerda (PAC) puede considerarse
uno de los ejemplos para comprobar esta hipótesis. En 2005 PAC ya se encontraba sometida a presiones inmobiliarias debidas a las transformaciones radicales en sus instrumentos de regulación de suelo. El Capítulo II de este libro aborda la evolución de valores de suelo en PAC y muestra la existencia de una ‘brecha de renta’, incrementada de forma gradual por el Subsidio de Renovación Urbana (SRU) y por la expectativa de realización de un megaproyecto residencial y de servicios, a localizar en un emplazamiento anteriormente aeroportuario (abandonado) inmediato a PAC, denominado Ciudad-Parque Bicentenario, que para 2005 se encontraba en fase de operación y llamado a licitación para desarrollo inmobiliario, pero que actualmente (al año 2013) está paralizado.

En 2003, el gobierno local de PAC intentó modificar su Plan Regulador, con el fin de hacer su suelo comunal (a la fecha prácticamente inalterado por la renovación urbana) más atractivo al mercado. Para este objetivo, contrató a una empresa consultora privada que, durante ese primer año, realizó una propuesta de reestructuración radical de la zonificación y constructibilidad del suelo en la comuna. Como se observa en el Capítulo IV, de haberse aprobado oficialmente ese plan, se habrían localizado en PAC proyectos de renovación de altura media y alta, con un incremento considerable del ingreso promedio de los hogares residentes en la comuna, lo que en apariencias para muchos habría sido un logro positivo. Sin embargo, como pretendo demostrar en este libro, tales proyectos se habrían emplazado sobre suelo actualmente ocupado por varias poblaciones tradicionales de escasos recursos de PAC que exhiben un alto número de integrantes por hogar residente y que, según la lógica imperante de despojo de la renta de suelo, enunciada más arriba, habrían terminado siendo eliminadas y sus habitantes probablemente expulsados por razones económicas. Ello explica el porqué del rechazo mayoritario de los residentes de PAC al nuevo Plan Regulador, y el por qué este instrumento nunca pudo ser implementado.

Algunos datos de contexto son importantes de ser expuestos. Un 60% del territorio de PAC, al norte de la comuna, se localiza dentro de la Zona de Subsidio de Renovación Urbana (ZSRU). Es allí donde el fallido Plan Regulador de 2005 intensificaba la mayor constructibilidad en este territorio local. Asimismo, la vecina comuna de San Miguel, al
oriente de PAC, contenía, al año 2005, la segunda concentración más extensa de renovación urbana subsidiada en la Región de Santiago. Finalmente, Cerrillos, la comuna vecina al poniente de PAC, contaba al mismo año con 250 hectáreas de suelo disponible (el antiguo Aeropuerto de Cerrillos) para alojar el megaproyecto urbano de Ciudad-Parque Bicentenario, lo que generaba altas expectativas al mercado inmobiliario, no sólo de atracción de proyectos residenciales, sino que también de accesibilidad vial desde el oriente a dicho mega-proyecto, que habría tenido que cruzar necesariamente a través de PAC. Lo que el municipio de PAC intentaba hacer era, en realidad, atraer y anclar en su territorio fuerzas económicas de redesarrollo, filtradas desde los territorios aledaños.

No obstante, la mayoría de las comunidades locales de las poblaciones de PAC se dieron cuenta de que por aceptar los cambios en las ordenanzas de suelo y construcción contenidas en el nuevo plan regulador, como el gobierno municipal quería que lo hicieran, no necesariamente las grandes brechas de renta de suelo que se generarían con esos cambios iban a beneficiarlos con altos precios de suelo, a pagar por los redesarrolladores inmobiliarios. De hecho, estas comunidades previeron que ocurriría lo opuesto, es decir, que habría una disparidad mayúscula entre las altas rentas de suelo (RCS-2) que los operadores inmobiliarios conseguirían capturar, y las bastante más bajas rentas de suelo que los propietarios-residentes cobrarían. Y el problema se agrava de manera particular en PAC, porque es allí donde un mayor número de hogares son multinucleares, lo que hace que la renta de suelo capitalizada por debajo de su valor de uso actual resulte claramente insuficiente como para encontrar residencia de reemplazo en otro lugar con similares niveles de centralidad, dentro de una metrópolis de 65 mil hectáreas, en continua expansión, y con un alto índice de segregación social especialmente hacia sus periferias. En suma, PAC enfrentaba un problema de desplazamiento a gran escala (López-Morales, 2010, 2011).

En la actualidad, PAC no es sólo un territorio bien conectado con el centro metropolitano, sino también un área histórica característica de clase popular. Ubicada en la zona sur del pericentro de Santiago,
contiene la emblemática población *La Victoria*, que surgió en 1957 como el primero de muchos movimientos de ocupación popular de terrenos urbanos en Chile y América Latina. Durante la última dictadura militar chilena (1973-1990), hubo una constante represión militar y destrucción de liderazgos de los movimientos locales organizados, además de políticas estatales deliberadamente a favor del aumento de su marginación social. La combinación de producción insuficiente de vivienda social, dirigida por el Estado dictatorial derechista, sumada a un desvitalizado mercado de alquiler de vivienda, y la prohibición, con mano de hierro del gobierno nacional contra las ‘tomas’ de terrenos, incrementaron la demanda y precio de la sobre poblada vivienda en la ciudad, mientras que en el pericentro de Santiago, más de 30% de familias compartían el mismo domicilio (lo que en Chile se denomina como ‘allegados’) por incapacidad de acceder a otra alternativa de vivienda.

De 1950 a 1973, el espacio de PAC, compuesto en principio casi por completo por vivienda social del Estado y campamentos⁶, se cristalizó en una estructura compacta, integrada por pequeñas parcelas, calles angostas, pocos espacios abiertos y un territorio rodeado por autopistas, que actualmente intensifican su aislamiento espacial. El Capítulo 1 desarrolla un recuento histórico de la configuración espacial de PAC en el pericentro metropolitano, y su transformación durante la dictadura militar. Actualmente, PAC es uno de los conglomerados residenciales más densos en el Gran Santiago, alojando a 115 mil personas en casi 870 hectáreas (ver Figura 2). Como área urbana de escasos recursos, PAC muestra bajos índices de desarrollo social (es la quinta de 34 comunas que comprende Santiago) y presenta la mayor pérdida de población (-12,7%) entre los años 1992 y 2002.

La población económicamente activa en PAC se encuentra también por debajo del promedio metropolitano, con habitantes entre 20 y 49 años de edad, que constituyen menos de 15% del total de la población, comparado al 47% que exhibe el Gran Santiago. Acentuando la alta sobre población residencial en PAC (4.2 personas por vivienda, mientras que el promedio en Santiago es de 3.9, según el Instituto Nacional de Estadísticas [INE], 2002), se verifica una situación severa
de allegamiento concentrado en un 20% del territorio de PAC, en sus poblaciones más desposeídas. El crimen y tráfico de drogas son otros problemas que deben enfrentar muchas de sus poblaciones, aunque estas lacras ocurren también en las poblaciones periféricas construidas más recientemente por empresas privadas con subsidio estatal.

La escasez de vivienda en la población La Victoria se estima en aproximadamente 600 unidades, o 18% de un total de 3 mil 200 viviendas existentes. Pero el alto índice de sobrepoblación y la falta de áreas verdes son problemas que acontecen no sólo en La Victoria, sino también en la totalidad de la comuna Pedro Aguirre Cerda, municipio que es el que contiene menos áreas verdes en Santiago, con 1.2 m² per cápita, pero también con un promedio habitual de propietario-residente de 80%, aproximadamente. Aparte de La Victoria, PAC también contiene parte importante de la extensa población José María Caro (compartida con la vecina comuna de Lo Espejo en su límite al sur, como muestra la Figura 2).

Sin embargo, como sus propios habitantes aseguran, PAC tiene dos ventajas en comparación con las comunas similares de bajos recursos, especialmente de la periferia: su centralidad y la relativamente mejor calidad de infraestructura y redes, construidas durante las políticas anteriores del Estado social (Kusnetzoff, 1975). En rigor, compartida con la vecina comuna de Lo Espejo en su límite al sur, como muestra la Figura 2 representa un desafío importante para la densificación y redesarrollo inmobiliario de su suelo, ya que cuesta encontrar a alguien en desacuerdo de que se trata de una comuna con un gran potencial para renovación urbana, pero en ningún caso a costa de la expulsión de sus habitantes de más bajos recursos.

Sin embargo, pese a todos esos problemas, son los orígenes mismos de clase trabajadora del pericentro de Santiago los que explican por qué, en el caso de PAC, no han ocurrido procesos importantes de ‘filtraje’ social hacia abajo, o dilapidación de su espacio residencial. En rigor, aunque las poblaciones pericentrales tienen pocas comodidades y mínima infraestructura, son, por el otro lado, espacios consolidados y multifuncionales, adaptados para vivienda de bajos recursos y microempresas informales, así como formales. (ver Figura 3 y Figura 3a).
Figura 2
Las cuatro áreas residenciales más densas en Santiago

FUENTE: Elaboración propia basada en (SI Servicio de Impuestos Interno , 2001)
Figura 3  Vista de una población en PAC

FUENTE: Archivo del autor
Secciones y características del libro

El Capítulo 1 de este libro explica los conceptos fundamentales de ‘destrucción creativa’ desde lo teórico a lo histórico. Desde lo teórico, el proceso es visto como una devaluación y posterior expansión de capital fijo en el espacio; desde lo histórico, el concepto permite establecer un marco explicativo de producción y posterior destrucción espacial urbana de los pericentros urbanos, tanto de países europeos y norteamericanos (más exactamente, zonas de inner city) como latinoamericanos. Se suma además un análisis histórico de la primera etapa de destrucción creativa en Santiago de Chile, es decir, el proceso de desindustrialización desarrollado en las décadas de 1970 y 1980, que afectó considerablemente al pericentro. Esto último no es sólo
sustancial como parte de la tesis de este libro, sino que es un factor importante para comprender el pasado industrial y la actual condición socio-política del pericentro de Santiago, que será aludida en los capítulos siguientes.

El Capítulo II trata el concepto de brecha de renta (rent gap) como un fenómeno inherente a la destrucción creativa urbana. Esto refiere a la ‘capacidad’ del suelo urbano de ser devaluado a través de una desinversión deliberada de la materia construida alojada sobre él, con el fin de ampliar la potencial ganancia obtenible por renta de suelo, es decir, ‘brecha de renta’. Un análisis de rent gap se aplica en lo práctico para el caso de las comunas de PAC y San Miguel, a través de una metodología de análisis ad hoc desarrollada en este trabajo. El mismo capítulo confronta datos de mercado de suelo con análisis de políticas públicas orientadas, por una parte, a la maximización de la renta capitalizable por inmobiliarias (RCS-2) y, por la otra, a la devaluación de la renta capitalizada de suelo (RCS-1), internalizable por pequeños propietarios de suelo.

El Capítulo III examina el concepto de ‘urbanismo proempresarial’ (urban entrepreneurialism) y lo aplica como modelo de análisis del sistema político-económico implantado en Chile para la regeneración intensa de su pericentro. El Capítulo IV da a conocer las implicaciones político-económicas del intento de reestructuración del Plan Regulador Comunal (PRC) de PAC, entre 2003 y 2005, analizado en el Capítulo II en sus componentes económicas de suelo, que fue impugnado y reconfigurado por la comunidad local, tras una lucha de casi dos años, contando con una base organizativa popular reactivada, y con aportes políticos y técnicos externos. El Capítulo V presenta las conclusiones teóricas y políticas del caso.

La naturaleza social de esta investigación requiere una postura interpretativa. Con base en métodos de estudio de caso sin representatividad estadística (Flyvbjerg, 2006; Ragin, 1992; 1997; Yin, 2003), el caso de PAC es examinado tanto cuantitativa como cualitativamente. Cambios en el precio y uso del suelo residencial se observan a través de un Sistema de Información Geográfica (SIG) a fin de comprender la evolución general de la brecha de renta en PAC y sus
alrededores, entre 1990 y 2005. Un registro de actores participantes (stakeholders), realizado en 2007, fue útil para el análisis de las implicaciones políticas y sociales de la brecha de renta. Se utilizó un enfoque etnográfico a través de visitas regulares a terreno, y entrevistas y grupos focales a residentes y líderes vecinales, así como un amplio espectro de agentes, privados y públicos, participantes en el caso. El proceso se desarrolló vía snowballing, focalizándose en dos escalas intervinientes (local y global) con un total de 60 entrevistas, procesadas a través de un árbol interpretativo de codificación vinculado a la hipótesis, realizado con la ayuda del software NVivo.

A pesar de las limitaciones inherentes en cualquier estudio de caso único, el análisis permite concluir que:

a. En Santiago la brecha de renta no es ‘naturalmente’ producida sólo por el mercado, sino que coadyuvan normativas nacionales y locales.

b. Aunque la renta del suelo potencial puede aumentar a través de una política pública, su valor sólo puede ser realizado a través de las empresas que controlan el mercado de renovación urbana en altura, y que deciden cuál espacio debe ser renovado y cuál no (esto es un factor básico que repercute en la intensidad desigual en el redesarrollo del pericentro y la fijación de rentas capitalizadas de suelo bajas).

c. La renta de suelo actual, para ser internalizada por los actuales propietarios-residentes de bajos ingresos, se mantiene baja a través de los mecanismos institucionales a nivel nacional y local, restringiendo las posibilidades de aumento sustancial, así impidiendo una capitalización social del potencial valor de uso existente en el suelo pericentral.

d. Lo anterior genera desplazamiento de residentes locales, en condiciones económicamente desventajosas.

Se requiere, en suma, una reconceptualización operativa para la ciudad
latinoamericana, tanto del concepto de renovación urbana como de gentrificación, que se desprendan del voluntarismo agencial de las clases medias como elemento generador de gentrificación (explicación típicamente ‘norte-global’) y se acerque más a explicaciones de corte político-estructural del Estado y sus políticas públicas, como gatilladores principales del proceso. Asimismo, se requiere repensar una política pública centrada enfáticamente en recuperar y redistribuir el valor de uso del suelo pericentral, con el fin de controlar y regular procesos, ya históricos, de destrucción creativa urbana y desposesión social de renta de suelo. Precisamente el Capítulo 1, a continuación, desarrolla un marco explicativo aplicado de destrucción creativa, indispensable para iniciar el análisis de aquello.
Capítulo I

Destrucción creativa: hacia una teoría histórica de la renovación urbana pericentral

Desarrollo del concepto de destrucción creativa, como un proceso de devaluación y expansión de capital fijado en el espacio. Proceso de desindustrialización en las décadas de los años setenta y ochenta, factor importante para comprender la actual condición político-económica del pericentro de Santiago.
David Harvey (2001) advierte que la necesidad de acumulación de capital crea estructuras espaciales específicas en la ciudad a través de su desarrollo histórico. Sin embargo, el capitalismo expansivo también tiende a destruir sus propias estructuras sociales y políticas, en busca de renovar las bases de infraestructura, para posibilitar procesos complementarios de acumulación, abarcando escalas cada vez mayores.

**Destrucción creativa y pericentro**

El economista austriaco Joseph Schumpeter, inspirado por las ideas de Marx y Engels, sintetizó el capitalismo como “un proceso de destrucción creativa” (1976), una historia de revoluciones, imposible de observar tan sólo en su desarrollo histórico. El capitalismo revoluciona su estructura económica desde ‘adentro’, creando sin cesar una nueva, y destruyendo por ende la antigua. Los agentes económicos destruyen y reemplazan su capital fijo, medios de producción, infraestructuras físicas y sociales, de acuerdo al ritmo del avance de las nuevas tecnologías, para mantenerse competitivos. Ello genera precisamente la fuerza que sostiene la ciudad como maquinaria de producción y competencia. Tal es la forma en la que el capitalismo ha podido adaptarse y madurar, evolucionar hacia nuevas formas de organización industrial que son hostiles con el orden establecido que se encuentra en constante transición (Batty, 2007).

A través de cada crisis estructural de sobre-acumulación, los procesos de destrucción creativa han sido clave para desinvertir, devaluar y destruir el capital invertido con anterioridad, reajustando su composición orgánica y recalibrando la tasa de ganancia (hacia arriba), a modo de establecer oportunidades para nuevas rondas de inversión. Como regla general, las grandes crisis provocan que los capitalistas ‘salten’ desde los circuitos primarios e inviertan en los circuitos secundarios en forma de capital fijo, más concretamente mercado inmobiliario y espacio urbano, o que incluso salten a circuitos terciarios. No obstante, en contraste con otros sectores económicos más volátiles, el espacio urbano es una forma eficiente para fijar el
capital, que permite a los procesos de acumulación trabajar dentro de ciertos niveles de estabilidad. Ello ha sido definido como “geografías de acumulación” (Carlos, 2008; Harvey, 2001, 2006a), y significa que el espacio urbano evita o aplaza la tendencia capitalista a la crisis de sobreacumulación. Ya sea como un commodity o un mecanismo de aseguramiento de la plusvalía, el espacio urbano es creado, transformado, destruido y expandido en la medida que los periodos de acumulación se desarrollan.

Sin embargo, en algún momento, las estructuras espaciales que han sido creadas, llamadas también geografías de acumulación, actúan como barreras para los nuevos procesos de acumulación, pues son inamovibles. Estos verdaderos obstáculos necesitarán ser destruidos o, de lo contrario, el capital que se ha invertido para la construcción del entorno podría verse inmovilizado por largo tiempo y resultar difícil de dividir y/o liquidar, ya que hace del producto urbano algo muy susceptible de devaluarse, en especial si se compara con la maquinaria u otras formas de capital fijo. “El proceso de acumulación experimenta una incómoda fricción cuando el capital (esto es ‘valor en movimiento’) queda atrapado en vigas de acero y concreto” (Weber, 2002: 519 traducción propia).

El valor de cambio atrapado en la materia construida puede ser recuperado sólo al utilizar la materia construida durante su tiempo de vida (lo que se denomina tiempo de amortización), aunque ésta no puede ser fácilmente alterada, por lo que queda sujeta sólo a cierto nivel de productividad durante el tiempo mencionado (por ejemplo, el reducido alquiler de la tierra que produce una parcela, por la ‘calidad’ de la estructura construida en ésta). No obstante, si se genera capital fijo nuevo y más productivo, la materia construida anterior se devalúa aún de forma rápida y profunda, y así puede transferirse a diferentes circuitos de capital (Harvey, 1985).

Uno de los casos más generalizados de destrucción creativa a escala global, generado por saltos de capital de un circuito a otro, fue la de-industrialización en gran parte de las ciudades industriales de las naciones desarrolladas capitalistas como el Reino Unido y el Medio Oeste de Estados Unidos (Hall, 1981). Al principio de la década
de los años setenta, las técnicas de producción flexible post-fordista reemplazaron al ambiente industrial anterior, en la medida de que esas nuevas técnicas productivas ofrecían mayores ventajas económicas para las funciones requeridas, en un nuevo orden económico (Mitchell, 1998; Sassen, 1998).

El fordismo, es decir el capitalismo industrializante con altas tasas de bienestar social, alcanzó un estado final de entropía o una última implosión de sus propias contradicciones, que eran fundamentalmente cinco: primero, sus altos niveles inflacionarios; segundo, su dependencia extrema a las regulaciones estatales y la burocracia; tercero, su inhabilidad para hacer frente a su propia dinámica de alto consumo; cuarto, la compleja demanda social que generaba, y quinto, el alto nivel de sindicalismo que produjo (Gertler, 2000).

Por ejemplo, el declive de regiones económicas enteras, como el Reino Unido y el Medio Oeste de Estados Unidos, vieron vaciarse de manera considerable sus densas áreas pericentrales urbanas (inner city) anteriormente espacios habitados por clases medias y trabajadoras blancas. Lo que finalmente se transformó fueron espacios ocupados por población de escasos recursos y, en el caso de Estados Unidos, por comunidades negras y latinas pobres (Ford y Griffin, 1979). Sin embargo, sería a partir de finales de los recesivos años sesenta, cuando las funciones técnicas centrales preexistentes, que sostenían por completo la economía fordista, también se suburbanizarían, en la medida que la economía manufacturera de estas regiones se transformaba en economía de servicios, y los centros corporativos y sedes gubernamentales se recentralizaban en otros Distritos Centrales de Negocios (DCN).

Posteriormente, se produjo una lenta migración de las clases medias profesionales y trabajadoras altamente cualificadas (o ‘aristocracia de clase trabajadora’), hacia los suburbios metropolitanos, donde los nuevos y antiguos empleos se reubicaban. En consecuencia, la continua migración de los trabajadores más competentes desocupó de forma gradual los barrios pericentrales, y pronto ocurrió un ‘desajuste espacial’, que es una relación desequilibrada entre una población local poco calificada y las escasas oportunidades de empleo disponibles.
Desde entonces, empleo, desempleo y clase, se convertirían en factores nucleares con tendencia constante a la decadencia del pericentro de estas regiones. Los vecindarios empeoraron, al expulsar de manera continua al resto de la gente que podía permitirse los costos de migrar (Hall, 1981, 1999; Wilson, 1987).

**Conformación industrial de pericentro latinoamericano**

Existe una discusión académica interesante e inacabada acerca de si los pericentros urbanos latinoamericanos experimentaron similar intensidad de industrialización que sus contrapartes nor-atlánticas (Ward, 2003). En mi opinión, sí lo hicieron, aunque evidentemente de formas distintas. En rigor, diversos autores han encontrado evidencia relevante acerca de la intensidad y efectos de la industrialización de los pericentros en América Latina. Por ejemplo, Bähr y Riesco (1981), y Bähr y Mertins (1993) observaron el pericentro de ciudad chilena (ver Figura 4, zona 2) como una ‘zona mixta’ de clase media baja, donde las funciones industriales y comerciales son elementos clave que ayudan a crear vecindarios residenciales y micro mercados inmobiliarios. En la Figura 4, zona 2, se ve una zona pericentral construida esencialmente durante un periodo de industrialización por sustitución de importaciones de larga duración.
La conclusión clásica de Bähr y Riesco es que el pericentro en América Latina resulta de una combinación entre los altos niveles de empleo local concentrado en anillos industriales, y una concentración masiva de trabajadores pobres o medianamente calificados y sus familias (clase trabajadora y pequeña burguesía), localizados entre el Distrito Central de Negocios (DCN) y las periferias en expansión, y con mayores grados de mezcla social. El pericentro es una ‘zona de transición’ similar a aquella de los modelos sectoriales en la Escuela de Chicago (Burgess, 1972; Harris y Ullman, 2005) expresada en una amalgama de deterioro residencial, propiedades subdivididas para arriendo, industrias (o áreas previamente industriales, en el caso de los enclaves desindustrializados), tugurios (establecidos por nuevos inmigrantes) y áreas mejoradas de obreros, quienes escaparon de los tugurios pero necesitaban vivir cerca de las fuentes de trabajo.

Esta definición ha inspirado descripciones subsecuentes de zonas...
pericentrales en América Latina. Por ejemplo, Arriagada y Simioni (2001), Ortiz y Morales (2002), Arriagada, (2005), Bähr y Borsdorf (2005) y López-Morales (2006) esbozan enfoques descriptivos con base en estadísticas que definen los barrios pericentrales como un territorio (en el caso de Santiago, un grupo de por lo menos once comunas) que rodean el núcleo metropolitano y muestran diversas características de su pasado complejo industrial. Asimismo, presentan áreas mixtas residenciales, construidas por el Estado y por poblaciones de autoconstrucción, y que han experimentado tendencias relativamente contemporáneas de desindustrialización entre las décadas de los años setenta y ochenta del siglo xx.

Katzman (2003, 2007) brinda evidencia adicional acerca de la existencia de un pasado industrial en el pericentro latinoamericano, ya que encuentra espacios de relativa pobreza asociados a formas ya tradicionales de vida y cultura de trabajo obrero. La perspectiva de Katzman es clara: la estructura socioeconómica en las grandes metrópolis, dadas en un momento histórico determinado de industrialización, produce las más importantes características de los barrios que se han creado durante dicho periodo. Es decir, los barrios migrantes que fueron formados después de los traslados masivos de población rural, antes y después de la Segunda Guerra Mundial, se caracterizan por tener habitantes que buscaban trabajo formal e informal en las ciudades (por ejemplo: los hombres estaban más involucrados en los circuitos del trabajo industrial o de la construcción, mientras que las mujeres estaban más cercanas al empleo de servicios domésticos). Por su parte, los vecindarios de la clase trabajadora estaban involucrados de forma profunda en las esferas productivas de los procesos nacionales de industrialización. El resultado fue una conciencia de clases mixta, enraizada en la experiencia laboral y reforzada por la experiencia de la vida del vecindario; es decir, la experiencia del trabajo y de la conquista social a través de la lucha colectiva por el suelo y la vivienda generó un conjunto de patrones de coexistencia y cierto comportamiento social específico en los barrios obreros.
En Chile, la producción histórica de los barrios pericentrales emerge de un proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) que fue, en muchos sentidos, un caso de ‘desarrollismo vernáculo’ parecido al fordismo en la promoción de la industrialización nacional, y al keynesianismo, en el aumento de la demanda interna que mantuvo al sistema trabajando por al menos tres décadas (Salazar y Pinto, 1999a, b). No obstante, a diferencia de otros casos del mundo, el Estado nacional chileno siempre ha tenido un papel dominante, y el proceso de ISI fue en rigor nutrido por impuestos sobre el sector minero, principalmente de cobre, que permaneció como la única actividad de exportación a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial.

De 1940 a 1945, el sector industrial chileno creció en promedio anual 6.1% (el doble del promedio nacional de crecimiento durante el mismo periodo). Mientras tanto, el segmento de la manufactura de Producto Interno Bruto (PIB) creció de 16.7% a 23.7% entre 1940 y 1950 (Salazar y Pinto, 1999b). En Santiago fue donde la mayor parte del mercado doméstico, demanda y burocracia estatal, ya se habían concentrado, lo que vigorizó el flujo de la inversión pública y la concentración de la mayoría de la manufactura nacional en esta ciudad. Las empresas manufactureras estaban aglomeradas principalmente en el actual pericentro metropolitano; la industria pesada a gran escala y la manufactura ligera a pequeña escala, mezcladas con los usos residenciales, fueron concentrándose de forma intensa en los barrios del sureste de Santiago. Para la década de los años sesenta, la industria se había ‘atrincherado’ en el pericentro de una metrópolis con 2.5 millones de habitantes, y que se expandía con rapidez.

El régimen de ISI chileno fue apoyado por una burocracia estatal vigorizada y por la inversión pública de infraestructura. Este régimen también tuvo éxito al asegurar la democracia con el crecimiento de la participación electoral, robusteciendo movimientos sociales y alianzas entre ciudadanía y Estado. A excepción de la ruptura entre el...
el gobierno y el Partido Comunista, declarado ilegal entre 1948 y 1958, los partidos de izquierda ganaron progresivamente poder y votos. Esta tendencia culmina con un gran salto de 37% de los votos nacionales obtenidos en 1970, a un 44% de votos en la elección del parlamento realizada a principios de 1973, durante el gobierno socialista de tres años, de la Unidad Popular (Meller, 2000). Durante el régimen de PSI, el Estado también fue más tolerante con los sindicatos, la actividad política, y respetaba la libertad de expresión. Los movimientos populares abandonaron momentáneamente la ‘revolución social’ como meta inmediata, con excepción del lapso 1970-1973, aunque mucha gente concibió al Estado como actor antioligárquico, o casi como el primer paso hacia la revolución de la clase trabajadora.

A pesar de todo, la ciudad de Santiago no estaba suficientemente preparada para dar refugio básico a todos estos habitantes. Desde finales del siglo XIX, las condiciones de vida de los pobres se habían deteriorado por falta de higiene, enfermedades contagiosas, elevados índices de alcoholismo y otros problemas sociales (Romero, 2007), además del creciente número de asentamientos y vivienda de escasas proporciones y construcción deficiente (callampas) y un aumento en el índice de allegados (alojamiento de multiocupación de residencias; ver (De Ramón, 1985, 2000). Sin embargo, de 1930 a 1960, la proliferación de las malas condiciones de vida entre los sujetos de la naciente clase trabajadora no sólo era un problema de sobrepoblación o subindustrialización (en la forma dicotómica definida por Aníbal Quijano, 1967, 1968) sino el resultado de la monopolización de clase del sistema de vivienda, expresado como una prolongada tradición de propiedad rentista legal, especulativa y escasamente regulada (Espinoza, 1988). La Tabla 1 muestra la evolución de asentamientos precarios, o ‘callampas’, durante este periodo.

El Estado implementó tres políticas para abordar esta creciente presión. Primero, una ley sobre la vivienda, denominada DLF 2 (1959), que pronto demostró su dirección errónea para conseguir que la casa habitación fuera accesible para los sectores de bajos recursos, pero que beneficiaba las necesidades de alojamiento de la clase media (Gilbert, 1993; Kusnetzoff, 1975; Rojas, 2001). Segundo, el Plan Regulador
Intercomunal de Santiago (*pris, 1960*) que buscaba estabilizar la estructura urbana y regional de la ciudad e incrementar su densidad urbana, mientras que los distintos usos de suelo estaban integrados dentro de la estructura general de la metropolis; este plan tuvo relativo éxito hasta 1973 (*Ponce de León, 1996*). Y, tercero, la Corporación de Vivienda (*CORVI*) que incrementó la construcción de vivienda pública y logró producir 58% de todas las nuevas unidades habitacionales construidas en Chile entre 1959 y 1964, lo que dio como resultado un considerable desarrollo en vivienda de espacios y sectores previamente marginalizados. No obstante, este programa no pudo proveer toda la vivienda requerida por la urbanización masiva de la población (*Gilbert, 1993; Rojas, 2001*), ya que los estándares para la construcción fueron predefinidos por la regulación nacional, pero los costos de construcción y de la fuerza laboral en el sector inmobiliario fueron determinados por el mercado. (ver Figura 5, Tabla 1, Figura 6)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Comuna*</th>
<th>Ubicación</th>
<th>1952</th>
<th>1959</th>
<th>% variación</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Quinta Normal</td>
<td>Periferia (periferia actual)</td>
<td>1.119</td>
<td>4.316</td>
<td>385.7</td>
</tr>
<tr>
<td>Las Condes</td>
<td>Barrio Alto (zona centro-oriental)</td>
<td>1.226</td>
<td>3.926</td>
<td>302.9</td>
</tr>
<tr>
<td>Renca</td>
<td>Periferia (periferia actual)</td>
<td>591</td>
<td>1.82</td>
<td>308.0</td>
</tr>
<tr>
<td>Puente Alto</td>
<td>Suburbano (periferia actual)</td>
<td>426</td>
<td>1.18</td>
<td>277.0</td>
</tr>
<tr>
<td>Santiago Centro</td>
<td>Centro</td>
<td>3.25</td>
<td>7.642</td>
<td>235.1</td>
</tr>
<tr>
<td>San Miguel</td>
<td>Pericentro</td>
<td>4.001</td>
<td>8.203</td>
<td>205.0</td>
</tr>
<tr>
<td>Conchal</td>
<td>Suburbano (periferia actual)</td>
<td>1.6</td>
<td>2.683</td>
<td>167.7</td>
</tr>
<tr>
<td>Ñuñoa</td>
<td>Barrio Alto</td>
<td>2.169</td>
<td>2.405</td>
<td>110.9</td>
</tr>
<tr>
<td>La Florida</td>
<td>Suburbano (periferia actual)</td>
<td>169</td>
<td>55</td>
<td>-307.3</td>
</tr>
<tr>
<td>La Cisterna</td>
<td>Suburbio</td>
<td>1.106</td>
<td>87</td>
<td>-1.271.3</td>
</tr>
<tr>
<td>Barrancas (Pudahuel)</td>
<td>Suburbano (periferia actual)</td>
<td>323</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Providencia</td>
<td>Barrio Alto</td>
<td>452</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Total</strong></td>
<td></td>
<td>16.502</td>
<td>32.317</td>
<td>195.8</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Figura 5

Zonas industriales definidas por el Plan Regulador Intercomunal de Santiago (PRIIS) de 1960

FUENTE: Elaboración propia basada en Ponce de León (1996)
Por otra parte, el Estado chileno se hizo más vulnerable a la volatilidad de las masas empoderadas. Las ‘tomas de terrenos’ desafiaron la estructura urbana segregada de Santiago y, para 1969, la reproducción
de campamentos se extendió por toda la ciudad. En rigor, las tomas fueron prácticamente una válvula de descompresión política, ya que, en Santiago, la urgente necesidad de techo, experimentada por las crecientes masas sin hogar y generada por causas históricas, databan de mucho tiempo atrás, y la insuficiencia y presión social y política iban en aumento.

De 1969 a 1973, cuando el riesgo de represión policíaca era prácticamente inexistente, el número de tomas de terreno exitosas en Santiago se incrementó de seis, entre 1964 y 1966, a 35 en 1969, a 103 en 1970 (Klaarhamer, 1989), y muchas de estas contaron con apoyo del gobierno. En 1971 aparecieron otras 172. Entre 1967 y 1972, cerca de 54 mil 714 habitantes tuvieron acceso a terreno urbano a través de estos medios; es decir 10% del total de la población en Santiago. En 1972, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) censó 275 campamentos que rodeaban completamente la ciudad, donde vivían 456 mil 500 personas y ocupaban un total de 2 mil 700 hectáreas, que correspondían aproximadamente al 10% del área metropolitana, con un promedio de densidad en los campamentos de 170 personas por hectárea.

Para 1973, el número creció; había 500 mil personas viviendo en campamentos (De Ramón, 2004). Durante este periodo, los pobladores comenzaron a invadir las mejores áreas de servicio de la ciudad en el ‘cono centro-oriente’ o barrio alto (ver Figura 7), en busca de obtener ventajas de un nivel de integración social nunca antes visto.

De acuerdo con Castells (1974) cuatro factores adicionales fueron básicos para esta forma de ocupación de la tierra:

1. Una fracción importante del proletariado se sumergió en una crisis porque estaban poco satisfechos en términos de servicios y sufrían localización marginal en la ciudad.

2. Desempleo, anomía y falta de participación en el sistema económico.

3. Aumento de los niveles de participación orgánica en las comunidades locales, a través de juntas vecinales, centros de madres, y otras organizaciones.
4. Competencia entre partidos políticos de centro y de izquierda por atraer el movimiento de los pobladores.

Sin embargo, el movimiento de los pobladores estaba lejos de ser sólo una mera reacción social ante la incapacidad del Estado para proveer vivienda para todos. En su lugar, surgió una movilización “de núcleos de una vasta red territorial de organizaciones con base territorial” (Castells, 1974: 243), que buscaba presionar al gobierno central y al parlamento para el cumplimiento de sus necesidades de vivienda. También esta organización amenazó a la burguesía nacional, que podía observar, más cerca que nunca, a las masas de escasos recursos provenientes de los cinturones de pobreza, mientras que la tradicional polarización espacial de Santiago se resquebrajaba. A pesar de que al inicio los campamentos estaban prohibidos de manera oficial, gradualmente fueron permitidos por el aparato estatal hasta el golpe de estado, en 1973. Sin embargo, el fenómeno representó la construcción paulatina de una identidad que no sólo fue el origen de la reproducción social histórica de la clase trabajadora chilena, sino que también dio significado a la cristalización de los barrios pericentrales populares hasta el presente (Finn, 2006). Incluso la tasa actual de propiedad de suelo (donde cerca del 70% de los habitantes posee el trozo de tierra donde habita) se deriva propiamente de la formalización del proceso de tenencia, ocurrido durante aquellos años.

_Nacimiento y desarrollo de una espacialidad ‘obrera’_

El movimiento de pobladores fue en esta etapa un actor social transformador del orden urbano. De hecho, en este devenir temporal, se pueden distinguir tres periodos (Royo, 2005): desde las Ligas de Arrendatarios, en 1914, hasta las primeras ocupaciones de terrenos, en 1946, como reivindicación por la obtención de una vivienda, pero sin desarrollarse un movimiento de pobladores como tal. La segunda etapa, desde fines de la década de 1940 hasta 1967, aproximadamente, se caracteriza por un enfrentamiento con el Estado, situándose aquí
el origen del movimiento de pobladores con la conformación de los ‘Comités de Sin Casa’ y la legitimación de las tomas de terrenos como medio de obtención de vivienda. El Estado, ante estas movilizaciones, comenzó la construcción de las primeras viviendas populares, con lo que se inició un nuevo poblamiento de la zona sur de Santiago en las primeras poblaciones de la ciudad, actualmente pericentro sur. En 1960, a partir de las acciones populares, se fue configurando el movimiento popular, no sólo portador de un proyecto, sino también con la capacidad de demandar al Estado la satisfacción de sus necesidades. La producción más intensa se dio entre 1967 y 1971, cuando se fundaron, en Santiago Sur, La Bandera y Nueva Habana; La Faena y Lo Hermida, en el oriente; Violeta Parra, Che Guevara y Sara Gajardo, al poniente; y Pablo Neruda, El Cortijo y La Pincoya, en el sector norte (Garcés, 2002). Con esta serie de tomas y campamentos, no sólo se originó el movimiento social de pobladores; sino que además, se trastornó el orden del espacio urbano en la ciudad de Santiago.

La tercera etapa, de consolidación, surge a partir de la profundización de las acciones de los pobladores, a mediados de 1960, aunque habrá de interrumpirse con el golpe militar en 1973. Hasta este periodo la vivienda era considerada como un derecho, por lo que el rol de los pobladores fue exigir este derecho y hacerlo valer.
La movilización de los pobladores y su organización efectiva se basaron ampliamente en el poder de una clase trabajadora compleja y
organizada en el país, la cual para los años sesenta, y debido al fuerte subsidio al desarrollo industrial en las ciudades principales, resultó similar (en términos del poder general ejercido sobre la totalidad de la sociedad) a la clase trabajadora de Francia, Italia y Japón una década antes (Zeitlin y Ratcliff, 1998). Este simple hecho contradice varios supuestos difundidos de la Teoría de la Marginalidad.

Me refiero a que el movimiento de pobladores chilenos no organizó la ‘informalidad’ económica, sino que coordinó a muchos trabajadores ‘formales’ que conformaban la base de las relaciones capitalistas de producción y acumulación nacionales. La evidencia de entonces muestra que: primero, muchos migrantes rurales arribaban a Santiago como allegados sin domicilio, pero que no habitaban los campamentos; los pobladores, en cambio, estaban muy bien adaptados a la vida urbana. Segundo, en la medida en que la capacidad económica nacional no podía hacer frente a la creciente demanda de techo, el déficit de vivienda también estaba afectando a los grupos sociales que no pertenecían al proletariado y, por ende, más y más estratos de la clase media se convertían en parte de esos grupos sociales demandantes. El movimiento de los pobladores era, en consecuencia, socioeconómicamente heterogéneo. Tercero, aunque los campamentos albergaban una mayor proporción de trabajadores pertenecientes a la industria pesada formal, al sector de la construcción, e incluso a la pequeña burguesía que el resto del Gran Santiago (por lo que su contribución al proceso de la acumulación capitalista fue mayor a la que se suponía [Kay, 1991]), esta forma de movilización social fue esencialmente urbana y mucho menos industrial.

Cada campamento se organizó sobre el liderazgo político que lo promovía y lo fundaba. Esto hizo que no hubiera unidad entre campamentos, y menos alrededor de un movimiento político nacional, excepto al momento de la crisis política que abarcó de 1972 a septiembre de 1973, cuando los pobladores se convirtieron en un recurso político para neutralizar la oposición al gobierno socialista, que intentaba asfixiar la economía nacional. En vez de ser instrumentos para un movimiento social unitario, los pobladores se transformaron en amplificadores de fragmentación política. De hecho,
fue posible observar un número de motivaciones polarizadas y agendas comunitarias que iban desde la afiliación macroestructural a ciertos partidos políticos hasta la muy pragmática estructura ocupacional en los campamentos, e incluyendo diferentes preferencias individuales relacionadas con la vida cotidiana.

La identidad de los sectores populares estaba mejor definida como un fenómeno complejo, cambiante y conflictivo que descansaba en tres elementos: primero, la construcción ideológica del poblador como ‘marginal’. Esta imagen ha sido creada por la elite, los medios de comunicación de masas y los mecanismos educacionales del Estado, históricamente establecidos por la élite chilena gobernante desde su dominio económico y su sentido de superioridad moral (Piña, 1987). La identidad de los sectores populares fue elaborada desde la imagen que la burguesía percibía de ellos. Segundo, una razón política: la tendencia intelectual y política de la élite izquierdista estaba dirigida a incorporarse a los sectores populares como una medida para modificar, orientar y cooptar su voto como soporte electoral. Tercero, los pobladores experimentan día a día el papel protagónico de la exclusión social y territorial, lo cual implica un poderoso agente para crear identidad (Romero, 1987).

**Destrucción dictatorial del pericentro: abriendo las bases para la neoliberalización urbana**

El declive del pericentro de Santiago fue un proceso de “destrucción creativa” (Schumpeter, 1976), por lo cual los agentes económicos dominantes destruyeron y reemplazaron los medios de producción e infraestructuras físicas y sociales alojados allí. El espacio de Santiago en sí mismo se convirtió, de 1970 a 1980, en una inmensa “geografía de acumulación” (Carlos, 2008; Harvey, 2001, 2006a), en la que las zonas pericentrales se destruyeron para redirigir los esfuerzos hacia el mercado inmobiliario de localización periférica y, además, limpiar el espacio pericentral para un nuevo ciclo de acumulación de la renta del suelo, que tendría lugar desde 1990 en adelante. Sin
embargo, las ciudades no son tan sólo geografías de acumulación, sino geografías de reproducción social (Castells, 1985). Como ya se dijo, la desindustrialización en las zonas pericentrales de Santiago generó, de manera lenta, una relación desequilibrada entre una población local bajamente capacitada y las pocas oportunidades laborales disponibles. De ahí en adelante, el trabajo formal e informal, desempleo y clase, serían factores entretejidos.

Además de la desregulación y privatización de los sistemas de salud pública, pensiones y educación, condición necesaria para la neoliberalización del país, la dictadura también acometió la desindustrialización de Santiago, con la destrucción de las zonas pericentrales proletarias como efecto colateral del proceso. Para principios de los años setenta, el centro de la ciudad de Santiago se convirtió en un problema de “sobrecumulación” (Harvey, 2006a, b); por lo tanto la destrucción creativa se vio como forma necesaria para mezclar el capital previamente invertido y establecer oportunidades que generaran un nuevo ciclo de inversión, en un contexto económico nacional que, desde entonces, sería altamente dependiente de la exportación de materias primas, importación de bienes manufacturados, y economías de servicio (con una alta tasa de precariedad y auto-empleo informal) concentradas mayormente en Santiago. La destrucción fue aún más lejos: hubo desregulación en la ampliación urbana, retroceso y privatización del aparato estatal de la vivienda, se mercantilizó radicalmente el suelo urbano y rural, y hubo una profundización de la segregación urbana, a través de una política de erradicaciones específicamente orientada a aquello. Todo esto afectó de forma importante la consolidación urbana de los barrios pericentrales populares de Santiago, sin embargo, la política para forzar la segregación también contribuyó a erosionar su capital social, algunas veces a través de un ataque militar real a las poblaciones (Lawner, 1984).

La meta principal de la desindustrialización nacional fue remover barreras al comercio internacional y eliminar el subsidio estatal a una manufactura local ineficiente. Por tal razón, esto se dio de forma paralela a la liberalización de los mercados de capitales locales, a la apertura al mercado financiero externo y al desmantelamiento de
la protección legal a los salarios mínimos impuestos en el periodo anterior. Esto último pauperizó el empleo (De Mattos, 2000) mientras, a nivel nacional, un tratamiento de *shock*, de 1973 a 1976, detonó un incremento de precios de los productos básicos entre 400% y 500%, a la vez que los salarios se incrementaban sólo 67% en promedio. El desempleo ascendió entre un 20 y 25% (Frank, 1976). La consecuencia de la desindustrialización inducida por el Estado constituyó una considerable caída en la cuota de la manufactura con relación al Producto Interno Bruto (*PIB*), de 26.3% en 1960 a 21.6% en 1980, y una caída en los empleos de la manufactura de 40.7% del total nacional en 1960 a 16.5% en 1979. La Tabla 2 resume el impacto de la transformación económica nacional durante los primeros ocho años del *shock*.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Tabla 2</th>
<th>Indicadores de desindustrialización para el sector de manufactura en Chile, 1974-1982</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>PIB</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Países en vías de desarrollo (1974=100)</td>
<td>100</td>
</tr>
<tr>
<td>América Latina (1974=100)</td>
<td>100</td>
</tr>
<tr>
<td>Chile (1974=100)</td>
<td>100</td>
</tr>
<tr>
<td>Chile: Participación en Manuf/PIB</td>
<td>25.1</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Empleo</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Países en vías de desarrollo (1974=100)</td>
<td>100</td>
</tr>
<tr>
<td>América Latina (1974=100)</td>
<td>100</td>
</tr>
<tr>
<td>Chile (1974=100)</td>
<td>100</td>
</tr>
<tr>
<td>Chile: Participación en Manuf. Empleo (%)</td>
<td>17.2</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Número de Quiebras</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Número de Quiebras</td>
<td>28</td>
</tr>
<tr>
<td>Número de Quiebras</td>
<td>9</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Gutiérrez (1983)

El papel históricamente importante del empleo manufacturero, para
la reproducción social, significó que el experimento neoliberal en Chile tuvo profundas consecuencias sociales para la economía local del pericentro de la ciudad (Morales y Rojas, 1987). Mientras que durante el gobierno de la Unidad Popular, entre 40 y 50% de la fuerza laboral en los campamentos de los barrios pobres pertenecían al proletariado industrial (Castells, 1974), durante la dictadura, este número disminuyó a 20%, en tanto que los trabajadores se autoempleaban (35%) o eran parte del sector de servicios (42%). En los últimos dos casos, ello implicaba un aumento de empleo precario e informal. De manera similar, el nivel de desempleo en los campamentos se incrementó de 18% en 1971, a 35% en 1984 (Klaarhamer, 1989). Además, los cambios sustanciales en el mercado laboral incluyeron el desmantelamiento de la protección legal al salario mínimo establecido en el período anterior, lo cual ocasionó importantes efectos en la estructura laboral para culminar en un nuevo Código Laboral aprobado en 1979, inspirado en el criterio de flexibilidad y liberalización en el mercado laboral, y desde entonces sus principios básicos se han mantenido en vigor (De Mattos, 2000). La devaluación e “informalización” (Kruijt et al., 2002) de la fuerza laboral local en los barrios populares pericentrales tuvo consecuencias también en la pauperización de los niveles de vida urbana (Chateau y Pozo, 1987; Gatica, 1989).

Los años difíciles de la reestructuración neoliberal fueron seguidos por una fase de rápido crecimiento económico nacional, con tasas medias anuales de 6,6% entre 1984 y 1989, y 7,4% entre 1990 y 1998 (ya en democracia), a lo que le siguió un significativo incremento en la totalidad del empleo nacional. Entre 1986 y 1996, más de 1 millón 400 mil empleos fueron creados, con una reducción de la proporción del desempleo de 10.4 al 5.4% en 1996 (De Mattos, 2000). Sin embargo, mientras que a partir de 1986 la economía del país vivió un periodo de recuperación general, los efectos negativos de la reestructuración se sintieron de forma intensa en las zonas pericentrales de Santiago. Unos años después del golpe militar de 1973, en cada distrito industrial del pericentro, cerraron un gran número de fábricas, y el uso de su suelo fue modificado para usos
residuales (principalmente, bodegas y estacionamientos). Después de la recuperación de mediados de los años ochenta, la mayoría de las industrias del pericentro cerraron o migraron hacia nuevas localizaciones más provechosas y dinámicas. Al seguir un patrón semejante a muchas ciudades de Estados Unidos (Wilson, 1987, 1996), la desindustrialización de las zonas pericentrales dejó atrás los parques industriales abandonados e inició ciclos de devaluación urbana que han tenido lugar desde entonces (López-Morales, 2006).

Ya avanzada la década de 1970, debido al desmantelamiento del sector de manufactura y el flujo relativamente fácil de crédito internacional, el sector financiero vio una gran oportunidad de invertir el capital ocioso (anteriormente industrial) en el mercado inmobiliario, ya que ofrecía mejores tasas de retorno. Pieza clave para los cambios regulatorios fue la derogación de impuestos en parcelas de terreno sin desarrollar en 1976, menores impuestos en las transacciones sobre la tierra, liquidación de las reservas estatales de suelo urbano, entrega de títulos de propiedad a más de 100 mil propietarios en Santiago (muchos de ellos habitantes pericentrales que por ello enfrentarían nuevos impuestos territoriales) y el desalojo de residentes de los asentamientos irregulares en áreas de terreno con gran renta potencial de suelo (Lawner, 2007; Sabatini y Arenas, 2000; ver Figura 7). Además, en 1975, el valor general de los avalúos fiscales de suelo se redujo artificialmente como vía para enfrentar la inminente recesión, sin nunca ajustarse a los verdaderos niveles de mercado, durante el régimen militar, lo que creó un ambiente artificial de impuestos bajos para el mercado inmobiliario. Hubo además una reducción de 65% del IVA para el sector de la construcción, así como para todas las operaciones concernientes a los bienes inmuebles, con el supuesto de promover la activación del mercado de la construcción de vivienda (Collins y Lear, 1995).

El control sobre la clase popular se ejerció al desmantelar organizaciones de base; muchos de sus líderes fueron encarcelados y subsecuentemente ‘desaparecidos’ o enviados al exilio, mientras los dirigentes vecinales eran nombrados directamente por el poder ejecutivo. Los ataques de la policía y militares en esos espacios
sucedieron durante momentos específicos de debilidad del poder dictatorial, es decir, justo después del golpe (1973) y durante la crisis política de 1982-1984, activada por la recesión económica nacional (Lawner, 1984). En muchos barrios de la clase trabajadora (poblaciones) aún recuerdan a personas que están o estuvieron desaparecidas, especialmente durante esos años.

Esta situación contribuyó al surgimiento de estrategias contra la opresión para resistir física y psicológicamente, desarrollando varias formas de vida comunal para la distribución de alimento y trabajo en tiempos de escasez, desempleo o ataques de la policía militar, al grado que a mediados de la década había más de 700 organizaciones de base, que abarcan 120 mil habitantes, tan sólo en Santiago (Chateau y Pozo, 1987). Otra forma de resistencia fue el desarrollo de una democracia interna en las poblaciones para contender con las autoridades locales impuestas por el régimen autoritario (Finn, 2006). Sin embargo, una manera más constante y programada del Estado para borrar la cultura de clase trabajadora, tuvo lugar durante todo el periodo dictatorial (Piña, 1987), con base en la imposición de una racionalidad económica individualista contraria a las formas históricas de demandas colectivas previas, reprodúcidas a través de todos los espacios populares pericentrales (Silva, 1991). Esto se relacionó con la constitución de una ‘nueva pobreza’ (Roberts, 2004; Tironi, 2003), o con una ‘ciudadanía de mercado’ que desde ahí tendría que estar más satisfecha con bienes materiales pero que habría perdido activos sociales relevantes, tales como la capacidad organizativa y las redes sociales. Los ciudadanos, entonces, fueron concebidos como “agentes emprendedores, consumidores y productores, cuya meta [era] maximizar su calidad de vida como individuos dentro de pequeñas comunidades, por ejemplo: vecindades, escuelas, o consultorios, […] responsables, a través de sus propias elecciones individuales, para con ellos mismos” (Schild, 2000: 276).

Asimismo, la formalización y regularización de propietarios de bajos recursos en los barrios pericentrales bien pudo ser también una forma de cooptación. En los años setenta, muchos asentamientos irregulares de bajos recursos comenzaron a regularizarse y sus pobladores se
convirtieron en deudores. De forma gradual, el sistema de vivienda neoliberal contribuyó a los elevados niveles de títulos de propiedad de suelo urbano en el pericentro de Santiago, hasta alcanzar un 70% de los habitantes. Actualmente, en muchos de barrios pericentrales, más de 70% del stock de vivienda tampoco tiene deuda, lo cual es un número elevado, incluso para un país como Chile, donde la tasa de propiedad sobre la vivienda es alto en comparación al resto de América Latina (MINVU, 2008a).

Sin embargo, por sobre todas las medidas ya mencionadas, la inversión de capitales hacia el mercado inmobiliario fue estimulada en 1979 por la revocación del límite urbano metropolitano. Esta política declaró tener dos metas: primero, reducir los precios de suelo en zonas consolidadas y pericentrales; segundo, acelerar la expansión del sector de la construcción. La racionalidad neoclásica actualmente dominante supuso que este perímetro era la causa de una demanda y precio de suelo artificialmente elevados, y por tanto era una de las causas del declive de las zonas pericentrales (Massone, 1996). Después de que la ley de 1979 se aprobó, cien mil hectáreas de tierra para la agricultura, 2.5 veces el tamaño de Santiago en ese momento, cambiaron de densidad rural baja a uso urbano, y muchas de las restricciones para la expansión urbana contenidas en el Plan Intercomunal de Santiago de 1960 fueron eliminadas. Desde entonces, el tamaño de la ciudad iba a ser determinado sólo por la competencia entre las rentabilidades del uso urbano y rural. No obstante, si en el pasado la implacable expansión urbana fue un problema con muchas causas (incluyendo la adquisición por parte del propio Estado de tierra barata para producir vivienda social), este nuevo tipo de crecimiento urbano fue más caótico y ocasionó muchas más externalidades, dada la eliminación de restricciones mínimas para el desarrollo, en términos de condiciones de infraestructura, estudios de suelo, o la certificación previa de suministro de agua, alcantarillado, servicios, etc. (Massone, 1996). La ciudad de la vivienda ‘social’ se expandía en busca de suelo a bajo costo, con una considerable falta de infraestructura. El total del área urbanizada de la ciudad, creció de 29 mil 500 hectáreas en 1970 a más de 46 mil en 1992.
En teoría, la revocación del límite urbano debió haber reducido los precios de suelo en las áreas pericentrales, convirtiéndolas en más competitivas que el desarrollo en expansión, pero en rigor sucedió lo opuesto. Los precios de la tierra para los barrios en expansión de la clase adinerada, crecieron hasta un 100% anual, hasta el año 1981, mientras que las tasas de crecimiento de los precios de la tierra en los municipios del pericentro eran sólo un poco más bajas. El resultado global fue el incremento en el costo del suelo en las zonas pericentrales para vivienda de escasos recursos (Collins y Lear, 1995). Entre tanto, el mercado prefería de todas maneras la expansión periférica por sobre la reurbanización en estas zonas, porque resultaba mucho más rentable (CED, 1990). De acuerdo con los reportes oficiales, el peak del deterioro del pericentro llegó al máximo precisamente entre 1970 y 1980 (Arriagada, et al., 2007), y muchas otras acciones de vigorización empezaron durante este periodo.

Otra forma de destrucción creativa guiada por el Estado fue el desmantelamiento del aparato de vivienda social existente que, entre otras metas, había priorizado las zonas pericentrales como un posible espacio para la densificación urbana. Este desmantelamiento se realizó desde 1975 en adelante, y su presunta meta era mejorar la producción de vivienda tras establecer un mercado desregulado, con acceso libre a desarrolladores privados.

No obstante, la política chilena, en lugar de reflejar una clara elección por el libre mercado, se caracterizó por contradicciones en las normas, como resultado del esfuerzo militar de empatar dos metas contrapuestas: por una parte, un laissez faire radical en cuestiones de crecimiento económico; por la otra, estabilización política y social (Kurtz, 1999). Por lo tanto, de manera sorprendente, y en conflicto con la ortodoxia neoliberal que recomendaba la no intervención del Estado en el sector vivienda, la dictadura continuó con el tipo de subsidio tradicional para la vivienda, incluso en el mercado privatizado, con el involucramiento de sistemas financieros mucho más competitivos (Gilbert, 2002; Richards, 1995). El régimen reforzó el rol subsidiario del Estado central con ‘soluciones’ habitacionales formales y su ubicación, incluso corriendo el riesgo de entrar en conflicto con
directrices políticas del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y USAID que abogaban por la producción de ‘lotes con servicios’ solamente.

Los subsidios estatales del régimen militar apuntaron no a las empresas constructoras, sino a los propietarios directamente, de acuerdo con el sistema de clasificación basado en indicadores objetivo, como el tamaño de los hogares y su capacidad demostrada de ahorro (Gilbert, 2004). La razón fundamental era que los agentes privados podrían estabilizar el mercado en pocos años, pero el hecho de que el mercado de la vivienda estuviera protegido por los continuos flujos de los subsidios del Estado, logró así que la capacidad de construcción o la innovación en el diseño de las viviendas fuera reducida (Sugranyes, 2006). Los financiamientos privados dieron prioridad a las inversiones especulativas en lugar de los proyectos para la vivienda de escasos recursos, mientras que el verdadero negocio era capturar las alzas de la renta de suelo en la periferia, haciendo que la gente pagara con los subsidios estatales. Entre 60 y 100% de los subsidios para la vivienda social estaban dirigidos a pagar aumentos en los precios de la tierra (Smolka y Sabatini, 2000). Las tasas hipotecarias se elevaron y muy poca gente pudo entrar al mercado de la vivienda sin ayuda financiera del Estado; esto aumentó el déficit de vivienda y el allegamiento (en 1990, sólo en Santiago, 180 mil propietarios no tenían vivienda y residían en inmuebles de alguien más, 60% de los cuales se encontraban entre el 40% de los más pobres de la ciudad), concentrados de forma densa en los barrios periféricos (Collins y Lear, 1995).

Ya es un lugar común decir que durante las décadas de los años setenta y ochenta, Chile estableció un modelo de vivienda cuantitativamente eficaz (al recortarse, a partir de los noventa, el déficit en la vivienda), pero uno cualitativamente ineficiente, ya que entonces los tamaños promedio de las viviendas comenzaron a reducirse a las dimensiones actuales de 32 m², con mala calidad de construcción, mala ubicación, insuficiencia en los servicios urbanos y escasez de servicios dentro de los nuevos conjuntos periféricos. Ello significó el costo de varias décadas posteriores de deterioro de los barrios populares
El régimen neoliberal y dictatorial combatió de forma inflexible los campamentos, en especial a través del desalojo de habitantes de bajos recursos desde las comunas de mayores ingresos ubicadas en el este de la ciudad. Si, en el pasado, el Estado democrático había erradicado asentamientos desde terrenos peligrosos y transferido a sus habitantes a nuevos conjuntos, bajo el mandato de Pinochet, la reubicación iba a ser hacia periferias distantes, con ausencia de servicios, o hacia sectores en el cinturón pericentral metropolitano (reforzando ahí cadenas ya existentes de pobreza). Se argumentó entonces que las políticas sociales del Estado para segmentos de bajos ingresos podían funcionar mejor si eran distribuidos homogéneamente en la ciudad. Algunos autores afirman que una mejor explicación de esta forma de segregación por erradicaciones, era que los hogares de escasos recursos económicos depreciaban el suelo y reducían las oportunidades para una acumulación privada de la renta de la tierra (Lawner, 2008) además de que eran nidos potenciales de violencia política (Morales y Rojas, 1987).

En 1979 había 294 asentamientos irregulares en los tres municipios más ricos de Santiago, con un total de 44 mil 789 hogares; es decir, cerca de 223 mil 957 personas. De 1979 a 1986, casi 28 mil 500 hogares, alrededor de 120 mil individuos, fueron desplazados y reubicados en las periferias urbanas, especialmente en el sur y poniente metropolitanos (Hidalgo, 1999; Kusnetzoff, 1987). Los desalojos violentos apuntaban no sólo a los campamentos irregulares, sino también a vecindarios, consolidados y perfectamente regulares, con títulos de dominio, entregados previamente por el Estado. Los emplazamientos abandonados fueron utilizados por desarrolladores y proyectos inmobiliarios, beneficiando a inversionistas privados y municipios de altos recursos para recaudar impuestos más altos (Hidalgo, 2005). Las zonas más pobres de la ciudad en cambio recibieron a pobladores de bajos ingresos, pues las nuevas municipalidades, periféricas y pericentrales, tendrían que administrar su propia pobreza, dependiendo en primera instancia de su base tributaria. La autonomía municipal se formalizó al costo de políticas
contradicciones y superposición de jurisdicciones. En 1987, en la mayoría de los municipios de nueva creación, había un consultorio por cada 100 mil personas (Morales y Rojas, 1987). Las diferencias en el presupuesto municipal *per cápita* entre municipios pobres y adinerados de Santiago creció de siete veces en 1990, a 10 veces en 2001 (Rodríguez y Winchester, 2001).

La política urbana neoliberal tenía dos metas. Primero, controlar el aumento en los precios de la tierra, la cual no se cumplió. Segundo, movilizar y multiplicar el capital dándole un giro hacia el sector de la construcción, teniendo un rotundo éxito, incluso con el elevado costo de expandir la ciudad sin un criterio racional. Mientras tanto, los barrios pericentrales de Santiago se hicieron menos atractivos para el mercado privado del desarrollo urbano, y además profundizando su precaria base económica local desmantelada. La neoliberalización y su sistema de rápida acumulación de renta de suelo privado produjeron vacíos y desindustrializaron el pericentro de Santiago, al costo de reducir la calidad ambiental del espacio periférico en expansión.

Los efectos económicos, sociales y políticos generados por la transición del periodo de industrialización por sustitución de importaciones al neoliberalismo, representan una clara etapa en el proceso de destrucción creativa de los barrios pericentrales de Santiago. Esta transición generó, sin embargo, condiciones que han permanecido hasta el presente, para la producción privada y subsidiada de vivienda en altura en zonas pericentrales. La historia muestra que sería en las zonas de menores ingresos, como en gran parte del pericentro metropolitano de una ciudad relativamente industrializada como Santiago, donde la contradicción entre la clase capitalista en busca de la acumulación por renta de suelo, y la clase trabajadora que históricamente ha contribuido a la producción espacial de estas zonas, alcanza sus más altos niveles de conflicto dialéctico. Esto último es mi interpretación de lo que Smith, (1996a, b) denomina la “frontera urbana” que no es sino los espacios hacia donde la renovación urbana se expande y refleja precisamente la naturaleza política contradictoria de la renta de suelo en el pericentro urbano (ver Figura 8). Ello es analizado en el siguiente capítulo.
Figura 8
Origen y destino de hogares erradidos entre 1979 y 1985
Capítulo II

La ‘producción’ de la brecha de renta (rent gap) como forma actual de destrucción creativa

El concepto de brecha de renta (rent gap) se trata como un fenómeno inherente al proceso de destrucción creativa urbana. Este término se aplica en lo práctico para el caso de las comunas de PAC y San Miguel, a través de una metodología de análisis económico-espacial.
Brecha de renta como mecanismo de destrucción creativa

Con base en observaciones sistemáticas de las variaciones de la renta de suelo urbano, Neil Smith propuso por primera vez, en 1979, un modelo explicativo para el declive del pericentro urbano y su posterior ‘renovación’. Esta definición era altamente congruente con las tesis del deterioro de los barrios pericentrales debido a la desindustrialización (Hall, 1981; Wilson, 1987, 1996), con una sola diferencia: la brecha de renta se establece de forma integral dentro de la circulación de capital dentro del segundo circuito económico, sin saltos al tercer circuito.

De acuerdo con la hipótesis de Smith, fue la renta urbana monopólica de clase\(^9\) lo que produjo, en conjunto con la estabilidad del capital invertido en suelo (la construcción inicial y sus subsecuentes mejoras) y su largo periodo de rotación, los ciclos de devaluación y deterioro experimentados en los pericentros de ciudades norteamericanas.

Los barrios pericentrales industriales en decadencia se debieron a un efecto de movimiento de capital hacia los suburbios, donde había retornos más altos, comparativamente más atractivos. Así, una combinación de desinversión concertada, debido al alto riesgo y las bajas tasas de retorno, apuntaron al deterioro a largo plazo y a la falta de capital nuevo en estas áreas pericentrales. Después de décadas de suburbanización sostenida, una depresión en la curva de renta del suelo se profundizó en los barrios pericentrales, debido a la falta continua de inversión de capital local productivo (Smith, 1979).

Después de cierto tiempo, una brecha de renta aparece, la cual es la disparidad entre la ‘renta capitalizada de suelo’ (RCS), (renta atraída por un trozo de tierra), devaluada por el desplome del uso de suelo, y una ‘renta potencial de suelo’ (RPS), incrementada por las mejoras en el área circundante (Smith, 2000). La ‘renta potencial de suelo’ (RPS) significa que “bajo el uso actual del terreno, un solar o un vecindario puede capitalizar una cierta cantidad de renta de suelo […], la cantidad que podría ser capitalizada bajo el mejor y más elevado uso”. Este concepto es particularmente importante para explicar la gentrificación (Smith, 1979: 543).
Sin embargo, la realización de la RPS puede provenir de manera exclusiva del desarrollo que involucra una intensa inversión de capital fijo designado a conciliar su uso potencial. Entonces, la renta actual de suelo puede compararse con la renta potencial de suelo si todos los recursos del sitio se reurbanizan.

Tanto la RCS como la RPS dan inicio al mismo nivel, cuando un predio se urbaniza por primera vez (ver Gráfica 1). Sin embargo, en la medida que las condiciones del desarrollo urbano circundante cambian, éstas permiten los ‘mejores’ y ‘elevados’ usos posibles del suelo, pero el valor de los edificios fijados al sitio constituye un frágil bloqueo para estas posibilidades. El edificio ya no se corresponde con un contexto urbano que ha cambiado, dado que el desarrollo urbano circundante incrementa la renta potencial del sitio, de manera correlacionada con la mayor intensidad de inversión de capital o el tipo de uso de suelo más ‘elevado’ predominante en el sector. Por lo tanto, una presión económica surge, impulsando el sitio hacia la reurbanización con más alta intensidad y tipo de uso (Clark, 1995; Hammel, 1999).

Una noción central para la comprensión de la brecha de la renta es el concepto de ‘fijación espacial’. Esto significa que, a pesar de que inversiones adicionales en el inmueble, o mejoramiento en el uso de suelo son posibles, la inversión original tiende a encerrar el sitio en una determinada categoría de intensidad y tipo de uso durante la vida útil de la construcción. Es debido al gran tamaño de las inversiones de la construcción, la duración del stock construido, y el interés de los inversionistas por cosechar remuneraciones, que no se experimentan continuas adaptaciones instantáneas en la economía del espacio urbano. Es decir, en lugar de un constante equilibrio en la economía del espacio a través de respuestas inmediatas a la renta potencial del suelo, existe una “pesadilla de caos en el ambiente construido, parecida a un frenético juego de sillas musicales” (Clark, 1995: 1491).

Como resumen del control de la renta monopólica de clase, el modelo de Smith de cinco etapas describe cómo la brecha de renta se genera en un contexto espacial y temporal, siendo resultado de un patrón complejo de inversión de infraestructura, desinversión y
reinversión que permite grandes áreas de brecha de renta (cuando otras condiciones se cumplen) para ser expandidas y cerradas a través de la gentrificación (Smith, 1987). En palabras del autor, se trata más bien de un “intentó esquemático para explicar el deterioro histórico de los barrios pericientrales en términos de instituciones, actores, y fuerzas económicas involucradas” (Smith, 1979: 543-5). Este esquema comprende los siguientes escenarios:

- **Construcción nueva y de primer ciclo de uso**: Los precios de la casa-habitación reflejan el valor de la edificación (vé) y las mejoras, más la renta del terreno. El valor de la casa podría ser disminuido sólo un poco con el uso, mientras que la RCS se incrementa debido al desarrollo urbano circundante.

- **Rentismo de la propiedad**: En virtud de la gradual e inevitable devaluación de sus edificaciones, los propietarios de construcciones o de terreno tienden a desinvertir, así se producen una decadencia en la calidad del edificio, una merma en la RCS y un efecto expansivo en la baja de las rentas en el resto de las propiedades del vecindario.

- **‘Blockbusting’ y estallido**: Con el fin de acelerar la devaluación, los agentes inmobiliarios explotan sentimientos racistas o clasistas de decadencia urbana, entre los propietarios residentes. El estallido, en cambio, es la proliferación de tugurios hacia el exterior del barrio, con el fin de ampliar la brecha de la renta en esas zonas. Cuando un vecindario constituye principalmente un mercado de arrendamiento, la creación de la brecha de las rentas también reduce la infraestructura local existente en busca de mermar artificialmente la RCS en el área de interés, simulando profundizar la brecha entre un terreno devaluado y su precio en el mercado, lo que mejora el provecho potencial para el dueño, en el caso de futura renovación (Parker, 2004; Smith, 1987).

- **Redlining**: Las instituciones financieras que podrían operar en el vecindario declaran que dichas áreas no son viables para el
financiamiento, además, por la población local, dificultan el acceso a fondos para el mantenimiento y reparación. Aalbers notó que, en varios casos internacionales, en las áreas urbanas que han sido catalogadas bajo esta condición existe la presencia cada vez más numerosa de minorías étnicas o grupos socialmente excluidos (Aalbers, 2006, 2011).

- **Abandono**: Las propiedades son progresivamente abandonadas, aún las que están en buen estado, ya que dejan de ser rentables. La exigencia de los requerimientos municipales y ordenanzas, así como los costos de seguros, juegan papeles clave en este proceso. Finalmente, el vecindario se deteriora hasta que las propiedades pueden ser adquiridas a un costo muy bajo. Este es el momento en que la gentrificación se convierte en una posibilidad real.

![Gráfica 1](image)
Para apropiarse de la brecha de la renta, el Estado y los propietarios privados, así como los inversionistas, juegan distintos papeles. El primero, crea el marco económico, legal y administrativo; los últimos responde a sus intereses privados sobre la acumulación de la renta de suelo. La creación artificial de la brecha de la renta por disminuir la calidad del ambiente construido es, sin embargo, inherente a las fases previas a cada proceso de gentrificación (Smith, 1996b). Por lo que esta devaluación tiene muchas connotaciones sociales.

Hammel (1999: 1291) apunta que la renta del potencial de suelo (RPS) se produce por factores que operan a la escala de la ciudad (la distribución lógica de la renta en la metrópolis, la ubicación dentro del área metropolitana, el desarrollo de infraestructura y políticas del uso del suelo), mientras que la RCS se construye a la escala del vecindario. Hammel amplía la definición de Smith de la RCS, ampliando el área de análisis desde un solo predio hasta el barrio completo o a una mayor escala. La apreciación de un trozo de tierra se construye siempre por la observación de las condiciones del ambiente que lo rodea. La renta capitalizada de la tierra es, de hecho, producida socialmente en un barrio.

**Análisis de renta de suelo adaptado para Santiago**

Con el objeto de analizar las variaciones de la RCS y el valor de edificación (VE) en el pericentro (casos de estudio de municipios PAC y San Miguel, entre 1990 y 2005) se utilizó un método basado en ‘transectas’ o secciones. Las ‘transectas’ se trazan, dando inicio por el centro histórico (Plaza de Armas) de Santiago, proyectadas hacia el sur en paralelo con los principales corredores de transporte, dirección norte-sur, atravesando la comuna pericentral de Pedro Aguirre Cerda y su municipio colindante de San Miguel (ver Figura 9 y Gráfica 2).

El Boletín de Mercado de Suelo de Santiago, producido trimestralmente por la Consultora Trivelli, provee datos de valor de suelo disponibles en la ciudad y comprende 305 subzonas, que cubren las 34 municipalidades de Santiago, como se observa en la Figura 9.
La ‘transecta’ 1 cubre 20 subzonas, mientras que la ‘transecta’ 2 lo hace en 14. Los valores que se muestran están expresados en UF/m², ajustados a la inflación del país y por ende representan valores reales a lo largo de los años.

La información de Trivelli proporciona un estimado promedio de la renta de suelo que los propietarios deberían obtener por sus propiedades en el mercado. Cada parcela de suelo ofrecida en Santiago, anunciada en *El Mercurio*, el periódico nacional de mayor tradición, es registrada por esta firma (la manera usual de anunciar compra o arriendo de propiedades urbanas es a través del periódico). El índice considera factores tales como precio, tamaño de la propiedad y ubicación. Con este método se evita duplicar ofertas anunciadas por varias semanas.

Sin embargo, la certidumbre de la información no refleja la renta exacta capitalizada, debido a varias de las limitantes metodológicas asociadas a su obtención. Primero, los valores mostrados son sólo promedio dentro de cada subzona (cuyo tamaño promedio en el pericentro es de 125 hectáreas). Segundo, los valores de las construcciones y suelo son considerados como un todo para cada parcela, siendo imposible desagregar ambos valores. Tercero, repeticiones de valores ‘nulos’ en ciertas subzonas significan, con el tiempo, que ahí no ha existido oferta durante el periodo trimestral registrado, o que las transacciones internas inmobiliarias no han sido anunciadas en el periódico (esto sucede con frecuencia en los mercados de micro-propiedades modestas de las poblaciones de Santiago). A pesar de esto, los valores nulos no significan necesariamente que la renta de suelo se haya devaluado a cero, debido a los altos costos de demolición u otras causas.

No obstante, en subzonas donde los valores de Trivelli son nulos de forma consistente, los valores catastrales sobre la construcción, contenidos en la base de datos del Servicio de Impuestos Internos (SII), podrían ayudar a deducir una RCS. Dicha información también tiene una alta desagregación, a nivel de manzanas. Sin embargo, ya que son construidos con el propósito de eventuales expropiaciones, con frecuencia subestiman (aunque a veces sobrestiman) el valor de las
construcciones. No obstante, los valores SII rutilizados sólo muestran una situación estática para el año 2003 (ya que el SII reveló esta información ese año).

En contraste, el análisis de la renta potencial de suelo (RPS) que por razones prácticas sólo fue procesado para la comuna de PAC, consiste en un estimado a partir de las diferentes ordenanzas de edificación contenidas en las dos versiones (existente y propuesta) del Plan Regulador Comunal de PAC. Esta metodología se justifica en las ciudades de crecimiento relativamente acelerado y con regulaciones urbanas liberalizadas como Santiago, donde la capacidad permitida para la construcción en un área puede ser internalizada en forma de renta con rapidez por los promotores inmobiliarios, en un lapso incluso de una década. Como tal, el estimado de la RPS se calcula a partir de la siguiente fórmula:

\[
RPS = \frac{(VNP – VS – CC)}{P}
\]

Donde:

- **VNP** es el valor nuevo de propiedad o el precio del mercado sobre el número total de unidades permitidas por las pautas urbanas locales en el predio, de acuerdo con su capacidad de construcción.
- **VS** es el valor de suelo pagado por el promotor inmobiliario al propietario que equivale a su precio corriente.
- **CC** son los costos de construcción o la suma de los costos por demolición, las operaciones de los corredores de bienes raíces, impuestos sobre los permisos de construcción y todos los costos involucrados en la producción del nuevo edificio.
- **P** es el área del predio, medida en metros cuadrados (m²).

La cabida del predio (medida en m²) se deduce a partir de la rasante (la cual equivale a 70º en Santiago), el ancho del antejardín, la densidad urbana y, especialmente, el índice de constructibilidad del predio, que en Chile se incrementa de 30 a 50% cuando varios predios se fusionan en otro mayor, de acuerdo con la ley (Gobierno de Chile, 2007b; Wurman y Torrent, 2006).
Para calcular el VNP, se considera un aprovechamiento completo del coeficiente de constructibilidad reglamentado, incrementado en un 30% extra por fusión predial; un tamaño promedio de los departamentos residenciales de 65 m$^2$ más 10% para áreas comunales (un total de 71.5 m$^2$), y un precio promedio en el mercado por unidad residencial de alrededor de mil 300 UF (50 mil dólares), según lo anunciado en los principales medios de publicidad inmobiliaria. Se supone que el costo promedio de construcción es de 12 UF/m$^2$ más 30% adicional de costos blandos y permisos de construcción (un alto porcentaje de costos adicionales). En la Tabla 3 se analizan las ordenanzas de PAC.

Los cálculos anteriores son en realidad una ‘simulación’ de la racionalidad de los ‘expertos’ inmobiliarios, pues los costos adicionales y de construcción (aqui bastante altos) en general son reducidos por las empresas conocedoras del medio, que realizan sus procesos de construcción de forma eficiente, aprovechando economías de escala. En rigor, los valores aquí considerados representan deliberadamente un cálculo pesimista basado en la expectativa de pocas ganancias y permaneciendo bajo los niveles usuales de ganancia, experimentados por los desarrolladores de bienes raíces.

**El efecto del subsidio de renovación urbana (SRU) en las variaciones de renta capitalizada de suelo (RCS) en el pericentro sur**

**Transecta 1**

La ‘transecta’ 1 en la Gráfica 2 muestra el impacto del mercado subsidiado para la reurbanización en el arrendamiento de suelo, en el municipio del centro de Santiago. Entre 1990 y 2005, en las zonas aledañas al centro, el valor del terreno subió hasta casi 8 UF/m$^2$. Un crecimiento similar se observa también en el sur del municipio, aunque
con niveles progresivamente más bajos, porque en general los barrios sureños del centro de Santiago por tradición han sido subvaluados.

En contraste, el municipio de *Pedro Aguirre Cerda* no ha experimentado ni los procesos urbanos de renovación ni el incremento en los niveles promedio de la renta del terreno, establecidos para el centro de Santiago. Aún así, 60% del territorio se incluye dentro de la zona que califica para Subsidio de Renovación Urbana, y también está a sólo un paso del proyecto *Ciudad-Parque Bicentenario*. Al norte de *PAC*, los lotes que antes eran de uso industrial, han estado abandonados desde 1980, generando efectos negativos en sus ambientes, depreciación del suelo y generando barreras físicas que detienen las ‘olas’ de reurbanización que provienen desde el norte. Las cuatro subzonas de Trivelli en *PAC* muestran, de forma consistente, valores nulos durante el período 1990-2005 (los años intermedios no se muestran en la *Gráfica 2* por motivos de claridad). De hecho, *PAC* es el único territorio en la ‘transecta’ 1 que no ha experimentado aumentos evidentes en el valor de suelo asociados con la transformación de la edificación; sin embargo, en términos generales, la renta potencial de suelo (*RPS*) en el territorio local aún podría ser completamente capitalizada para un proceso eventual de renovación (sin reparar en qué tan alta sea).

Si bien los valores de la tierra mostrados para *PAC* son ‘nulos’, los valores catastrales de las construcciones observados a través del municipio (línea roja en la *Gráfica 2*) podrían ayudar a calcular una *RCS*. Esta información muestra los índices más variables, alcanzando 4 UF/m² en dos puntos excepcionales en las áreas al norte y al sur de *PAC*: un parque municipal y un centro social, respectivamente. En otros lugares, el *VE* cae a menos de 1 UF/m², marcando un promedio al valor de la construcción ligeramente arriba de 1 UF/m², que podría considerarse como un valor mínimo para ser pagado por ocupantes-propietarios si esos lotes fueran vendidos en el mercado, aunque como precio del mercado, este valor podría también incrementarse a 2 UF/m², en el caso que suba la demanda por la renovación en esas áreas.
Figura 09

Nuevas unidades residenciales construidas en Santiago, 1990–2001 con Transectas 1 y 2 trazadas en el mapa para un análisis de la RCS

FUENTE: Elaboración propia
Como se muestra en la ‘transecta’ 1, la RCS aumenta de nuevo en los municipios al sur de Lo Espejo y en el área oeste de San Bernardo, esta última comuna localizada en la periferia de Santiago, y aún ofreciendo tierra sin urbanizar que probablemente se valore a una tasa considerable cuando sea anexada a la ciudad. En general, una gran escala en el mercado inmobiliario y otros subsidios para la vivienda social (no reurbanización) operan en las dos municipalidades, con excepción de la pequeña Zona de Subsidio de Renovación Urbana (ZSRU) en el centro histórico de San Bernardo, analizado en la ‘transecta’ 2.

El estudio aquí realizado muestra que si los propietarios en PAC hubieran vendido sus tierras al precio de 2 UF/m², el valor no habría sido suficiente para compensar las necesidades de vivienda de las familias que habitan en ellas. Por ejemplo, en dos de las poblaciones de PAC más afectadas por las nuevas ordenanzas de construcción (Unidades Habitacionales 15 y 16, ver Figura 17), el tamaño de los
predios residenciales está entre 200 y 330 m². Para un terreno de 300 m², una RCS-1 de 2 UF/m² implica un precio de venta de 600 UF, suficientes para que una familia reemplace su antigua propiedad con un nuevo departamento no más grande que 45 m² (valuado en 800 UF, incluyendo 200 UF de subsidio) en una municipalidad pericentral similar en estatus a PAC, o a la inversa para dar un pago inicial y adquirir una vivienda más grande y accesible en una ubicación periférica lejana en la metrópolis.

Sin embargo, como el Censo de Población de 2002 demostró, en un 20% de las viviendas de PAC habitan dos o más familias. En casos donde varias familias comparten un predio, 600 UF son claramente insuficientes para satisfacer las necesidades de vivienda, situación que se convierte todavía más problemática en los predios de 200 o 160 m², medidas que son normales en la población La Victoria, ubicada en el ‘corazón’ de PAC, tal como se aprecia en la Figura 17. Esa última medida podría implicar un pago de 320 UF, lo cual significa que la familia (o familias) tendrán entonces que buscar un alojamiento de reemplazo en un terreno en la periferia metropolitana, con menor acceso a servicios.

**Transecta 2**

La ‘transecta’ 2 (Gráfica 2) del municipio del centro de Santiago, el cual ha visto un agudo incremento de 16 UF/m² durante 15 años, con una tendencia a la baja y a la alta en dirección al sur (cerca de 8 UF/m²), debido a la intensa reurbanización experimentada en los barrios sureños del centro de Santiago después de 1995. De forma radical, San Miguel, cubierto al 100% por la ZSRU, de 6 a 10 UF/m² durante el periodo. Esta apreciación es tal vez un efecto del subsidio de 200 UF en su mercado local inmobiliario. Lo anterior se debe a que, hasta 1992, el mercado inmobiliario de San Miguel estuvo relativamente estancado, a pesar de que sus dos vecindarios históricos relativamente ‘burgueses’, El Llano Subercaseaux y Lo Ovalle, están conectados a la red del Metro subterráneo desde 1978 (Trivelli, 2007). En general, en Santiago, este medio de transporte urbano es un factor importante para
atraer el desarrollo de edificios, pero en el caso de San Miguel, no probó ser suficiente para activar su mercado inmobiliario local hasta que se estableció la ZSRE.

La ‘transecta’ 2 muestra que el valor de la tierra tiende a la baja en los municipios del sur de La Cisterna y El Bosque, como resultado de la accesibilidad comparativamente más baja que tienen estos territorios periféricos. En el lejano San Bernardo, sin embargo, los valores promedio de la tierra suben de 2 a 8 UF/m², debido a la existencia de una ZSRE adicional de tamaño menor, ubicada en el centro local de esta comuna periférica.

Los valores de construcción (líneas rojas en la Gráfica 2) en San Miguel son disparejos, evidenciando precisamente dónde se encuentra la mayor intensidad de renovación urbana y dónde no, o dónde hay aún predios disponibles y dónde podrían algunas áreas estar experimentando devaluación. Pero sobre todo, la ‘transecta 2’ muestra que la brecha de renta existente desde antes de 1990 ha sido capitalizada de forma intensiva, porque desde 1995, la RCS en este municipio tendió a permanecer entre 6 y 12 UF/m². Sin embargo, estos valores aún podrían elevarse debido a las inversiones de la infraestructura urbana.

La brecha de la renta estaría cerca de su cierre en San Miguel, pues los sitios disponibles en buenas ubicaciones con una baja RCS es decir, una alta brecha de renta, se agotan. Así, en el futuro cercano se podría esperar una disminución en la intensidad de este segmento de mercado inmobiliario. Sin embargo, como ya se mencionó, cuando un barrio se satura, o cuando las ordenanza urbanas se vuelven más restrictivas en ciertas zonas, las empresas inmobiliarias se van a otros barrios cuyas brechas de renta todavía sean amplias. Por lo tanto, el cierre eventual en San Miguel crea oportunidades potenciales para que PAC se abra como un segmento de mercado, en la medida que los promotores inmobiliarios a gran escala puedan capitalizar una considerablemente alta RCS ahí. En la siguiente sección se analiza un estimado de la renta de suelo potencial en PAC, lograda a través de su Plan Regulador local.
Plan Regulador de pac: hacia una zonificación de suelo flexible

Desde 1990, prácticamente todos los gobiernos municipales dentro de la ZSRU, con soporte técnico del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU), han intentado reformular sus ordenanzas urbanas locales buscando atraer o intensificar el mercado de renovación urbana dentro de sus territorios, es decir, incrementando la RPS implícita en dichas regulaciones. En San Miguel, un nuevo Plan Regulador comenzó a operar en 1988 y se experimentaron diversas reformas a través de los años sucesivos, por lo que esto ayudó a establecer un nuevo contexto para la renovación, como el Plan Regulador de la comuna de Santiago-Centro, el cual recibió 29 modificaciones entre 1991 y 2005 (Contreras, 2005).

En el caso de pac, a partir del año 2003, el gobierno local intentó aprobar un nuevo Plan Regulador Comunal (PRC) enfocado en atraer nuevos habitantes de ingresos más altos a algunos barrios residenciales (especialmente en el noreste de pac). Los objetivos principales eran repoblar estas áreas, atraer servicios, entretenimiento y otras actividades urbanas a estos sitios (atraídos por un mercado residencial potencialmente vigorizado), ampliar los perfiles de las calles metropolitanas y locales, así como zonificar más áreas verdes. Los dos últimos cambios regulatorios implicarían considerables expropiaciones de suelo, pues el Estado en Chile tiene derechos de expropiación en casos de utilidad pública, como la creación de espacios de áreas verdes o la ampliación de calles (Gobierno de Chile, 2007a). El gobierno local de pac argumentó que todas esas reconfiguraciones estaban justificadas por la meta principal de su Plan de Desarrollo Comunal vigente, que era ‘poner valor al municipio, aprovechando su ubicación estratégica a 15 minutos del centro metropolitano’.
Figura 10

La estrategia inicial para el nuevo Plan Regulador local era simple: modernizar radicalmente la zonificación de la comuna, para lograr una densidad media y alta en los cuatro barrios del municipio considerados...
estratégicos para la reurbanización (coloreados en la Figura 10), y así incrementar tanto como sea posible la renta potencial de suelo (RPS) en estas áreas. Como la municipalidad argumentó, este nuevo plan podría beneficiar a los residentes-propietarios quienes, a partir de ese momento, estarían capacitados para vender sus predios a precios más elevados.

Las Zonas UR-1 y UR-2 serían desarrolladas con una mayor densidad de edificios, pues la nueva regulación propuesta incrementaba considerablemente la capacidad de edificios permitidos ahí. Sin embargo, mientras la zona UR-1 tenía la finalidad de concentrar servicios y generar un tipo de subcentro metropolitano en el barrio noreste del municipio, ya que es el más cercano y mejor conectado con la zona céntrica de la metrópolis de Santiago, la zona UR-2 estaba siendo claramente definida para una renovación residencial con actividades comerciales y diversas conexiones hacia el barrio de El Llano Subercaseaux, en la comuna vecina de San Miguel, intensamente renovado en los últimos quince años. Los incrementos en densidad (persona/hectárea) y de índice de constructibilidad de suelo, permitieron una creciente capacidad de construcción, mostrada en la Tabla 3. Una vez aprobados, estos cambios claramente abrirían la puerta a una densidad de edificios similar a la de San Miguel, permitiendo alturas promedio de alrededor de 18 pisos.
Con las modificaciones en el Plan Regulator, la RPS cambiaba de un valor irrelevante a un prospecto más que interesante para promover reurbanización en PAC. Mientras bajo las ordenanzas antiguas, la RPS máxima en estas zonas apenas sobrepasaba 8 UF/m², bajo la nueva regulación propuesta, ésta podría incrementarse hasta casi 15 UF/m².

Entretanto, las zonas UR-3, principalmente la emblemática población La Victoria (Finn, 2006), y la UR-4, con la población El Esfuerzo, el vecindario más carenciado en PAC, estaban también señalados para una renovación urbana. A pesar de que estas áreas mantenían su capacidad de construcción en congruencia con la RPS estimada en 5.2 UF/m², el gobierno municipal consideraba que esas áreas verdes eran cruciales para un proceso de mejoramiento residencial y de los barrios. Para que lo anterior ocurriera, un nuevo proyecto de redes de carreteras y manzanas, llamadas ‘ensanche’ (mostradas en naranja en la Figura 12) estaba diseñado para atravesar por estas zonas.
Dicha intervención implicaba la ampliación de calles, mejora en el encarpetado, cambios de dirección del flujo de tráfico, la unión de vías paralelas diferentes y, especialmente, la apertura de ‘plazas’ a gran escala.

Dos grandes bloques fueron delineados precisamente en los centros de las poblaciones La Victoria y El Esfuerzo, donde potencialmente se realizaban expropiaciones que podrían significar la desaparición de manzanas completas. Considerando que es verdad que la ampliación de la mayoría de estas calles iba de acuerdo con el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, el hecho es que los ejes oeste-este que conectan PAC con Ciudad-Parque Bicentenario (ver círculo verde en la Figura 10) estaba siendo adicionado independientemente por el municipio de PAC. La ‘plaza’ que se ubica en la altamente consolidada población La Victoria, podría haber alterado en su totalidad el centro de la vida social y del intercambio comercial. La imagen planeada para estas manzanas cambiaba de manera radical la visión actual de viviendas de uno o dos pisos, a manzanas con nuevas construcciones de cuatro o cinco pisos, ya que la capacidad para edificios en los límites de estos ejes estaba proyectada para incrementar la RPS a más de 11 UF/m².

Devaluación de capital fijo socialmente producido: ¿una forma de redlining institucional?

La radical actualización del Plan Regulador no fue el único hecho que, a la larga, pudo haber devaluado el espacio local de PAC. La evidencia muestra que dos factores ‘institucionales’ adicionales, interrelacionados, reducían las oportunidades para que propiedades modestas fueran mejoradas y aumentaran su valor: primero, la deficiente administración, por parte del gobierno municipal de Pedro Aguirre Cerda, del programa estatal llamado Fondo Solidario de Vivienda, dirigido a mejorar vivienda popular in situ; segundo, la normativa nacional de edificación, que también aplica en PAC.

Este punto es extremadamente relevante, ya que en las poblaciones de PAC ha sido inusual que los pequeños propietarios de suelo
desinviertan o abandonen de forma deliberada el espacio residencial (como una etapa del proceso de la gentrificación, según podría ser una interpretación literal del modelo de la brecha de renta). El rico y complejo capital social que contienen muchas de las poblaciones de PAC actúa como ‘freno’ que retrasa el deterioro y devaluación de las viviendas, al crear mecanismos solidarios de colaboración, los cuales, a pesar de sus limitadas posibilidades personales de financiamiento, y una virtual ausencia de apoyo del capital privado financiero (los residentes de bajos ingresos raramente tienen acceso a un crédito bancario inmobiliario en Chile), mantienen sus viviendas en una relativa buena condición.

Puede considerarse, precisamente por esta última razón, que desde 2001 el gobierno central (a través de una agencia llamada Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), componente del MINVU inició el suministro de subsidios para mejorar viviendas de bajos ingresos, en densidad media, principalmente a través del programa del Fondo Solidario de Vivienda (FSV). En pocos años, el FSV se convirtió en el principal programa de vivienda dirigido a los quintiles más bajos de la categorización socioeconómica nacional, al subsidiar nuevas casas o densificación in situ con un bono (no un crédito, porque los beneficiarios están exentos de pagar hipotecas) que en Santiago varía de 330 UF (aproximadamente 15 mil dólares) a 370 UF (17 mil dólares) por cada solicitante individual. Este subsidio fue diseñado para utilizar la capacidad propia de auto-organización de los residentes, dado que las postulaciones al FSV siempre deben ser colectivas. El programa del FSV es también mucho más flexible que los anteriores subsidios chilenos individuales para la vivienda, haciendo posible añadir construcciones y reconstruir casas deterioradas in situ en el terreno (Gobierno de Chile, 2005). La administración municipal es indispensable para la aplicación local del programa porque es la conexión entre la comunidad y la fuente central estatal de fondos, garantizando ‘licencias de demolición’ en los casos de reconstrucción in situ, y aprobando permisos de construcción de acuerdo con la ordenanza nacional de construcción y sus propias ordenanzas locales.

Sin embargo, mientras en los 34 municipios que comprende el
Gran Santiago, entre 2001 y 2006, cerca de 300 proyectos de FSV se desarrollaron, beneficiando a 17 mil familias (alrededor de 80 mil personas), PAC y los otros dos municipios que comprenden el pericentro sur mostraron resultados ‘nulos’ (etiquetado “5” en la Figura 11). La Figura 11 y la Tabla 4 ilustran los resultados de este programa por municipio y macrozona.
Figura 11

Personas beneficiadas por el programa Fondo Solidario de Vivienda como porcentaje del total de población en macrozonas metropolitanas, entre los años 2001 y 2006.
El resultado ‘nulo’ del FSV en el área pericentral sur es sorprendente, ya que comprende los municipios de Pedro Aguirre Cerda, San Joaquín y San Miguel, todos incluidos dentro de la ZSRU, configurando una vasta zona de bajo rendimiento del FSV en el centro sur de la ciudad de Santiago. Es extraño que en municipios reconocidamente de segmentos socioeconómicos bajos, como PAC muestren resultados de esta naturaleza en la aplicación de un fondo que está designado precisamente para mejorar las viviendas de barrios carenciados. En entrevista realizada al alcalde de PAC, en 2007, sobre los resultados ‘nulos’ de los proyectos FSV bajo su administración, éste argumentó que el mencionado programa era nuevo, por lo que los habitantes de PAC no lo conocían, y por tal motivo raramente postularon a estos recursos. Sin embargo, diversos entrevistados del Estado, vinculados con SERVIU sugirieron que existe cierto nivel de responsabilidad administrativa municipal en todo esto. La respuesta del alcalde de PAC también se
contradice con la evidencia proveniente de otros municipios (similares a PAC), donde los resultados del programa FSV fueron muy positivos.

Como puede apreciarse en la Figura 11 y la Tabla 4, el porcentaje de población beneficiada por el FSV en el pericentro oeste es de 1.31%, mientras que en el pericentro norte es más alta (1.64%). El índice en el municipio Santiago-Centro es aún más revelador: muestra uno de los porcentajes más elevados en la metrópoli (7.4%), territorio en el cual todavía se aloja a un gran número de enclaves de residentes pobres y tiene uno de los aparatos administrativos más grandes (y probablemente más eficientes) en el país, con una población de sólo 200 mil (Valenzuela, 2003). También varios municipios periféricos de bajos ingresos que, como en PAC, tienen recursos técnicos limitados, han logrado niveles similares de éxito a los de Santiago-Centro (cuatro ejemplos son las comunas de Cerrillos, La Pintana, San Ramón y El Bosque). Estos gobiernos de municipios periféricos han creado algunos tipos de organizaciones de propiedad comunal para capturar ingresos del FSV (MINVU, 2006).

El deficiente manejo en la administración municipal no es la única causa para la falta de proyectos de FSV desarrollados aquí. Otras limitaciones son las ordenanzas nacionales para la construcción, tales como la estandarización del 70% del plano de rasante para todos los predios, y del 40% de adosamiento, ambos contenidos en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC). Estas ordenanzas buscan establecer niveles mínimos de higiene y seguridad en la construcción, como intento para disuadir la subdivisión de pequeñas parcelas en la ciudad. Sin embargo, la construcción se vuelve más difícil en terrenos de pequeñas dimensiones (menos de 160 m²), los cuales existen típicamente en muchas de las poblaciones de PAC y del pericentro.

Sin embargo, la OGUC contiene exenciones para casos de ‘vivienda social’ que atenúan las estrictas normas relativas al tamaño mínimo del predio, el plano de rasante y el distanciamiento al medianero (Gobierno de Chile, 2007b). Por otra parte, el porcentaje de colindancia en un terreno puede ampliarse a 70% si la unidad habitacional de interés social es menor a 3.5 metros de alto, y a 60% si
es de menos de 6 metros de alto. Sin embargo, una condición necesaria para la aplicación de exenciones es que el predio y la vivienda sean etiquetadas de manera oficial por el municipio como ‘vivienda de interés social’, y es aquí donde reside el verdadero problema.

De acuerdo con la ley chilena, una unidad de ‘vivienda social’ se define como una propiedad valuada por debajo de 400 UF (18 mil 400 dólares). El municipio tiene que estimar su precio, con base en el avalúo fiscal del predio y a un valor estimado de la vivienda, según la tabla de costos desagregados de materiales, publicada trimestralmente por el minvu (Gobierno de Chile, 2007b: 332). En este contexto, muchos predios en poblaciones de pac no pueden ser catalogados como ‘vivienda social’ porque el valor de la edificación (ve) y el terreno (rcs) juntos exceden las 400 UF, a pesar de que en estas poblaciones califican dentro de los dos quintiles más bajos de la categorización socioeconómica nacional (ine, 2002). Por lo tanto, estos predios no están aptos para aprovechar las regulaciones flexibles contenidas en la oguc para la vivienda social, y tienen severas limitaciones para crecer a viviendas de sólo dos pisos, con restricciones aún más severas para un tercer piso.

Así, muchos residentes-propietarios en pac expanden sus viviendas de manera ilegal, precaria y, con frecuencia, peligrosa, sin recibir ninguna supervisión técnica municipal. Las limitadas oportunidades para agregar valor a sus viviendas sociales, paradójica e inexorablemente, conducen a la devaluación de la renta de suelo que tendrían derecho a recibir a través de una eventual transacción, mientras que el valor del suelo y las construcciones en las áreas y comunas vecinas se incrementa.

Es por estas razones que muchos residentes de bajos ingresos en pac, que se verían afectados por los ‘ejes’ de renovación de alta densidad incluidos en la propuesta del nuevo Plan Regulador Comunal, y al considerar el bajo desempeño de la municipalidad demostrado en la aplicación del fondo FSV, en la comuna, se opusieron a que el municipio rezonificara el área. El nuevo Plan Regulador propuesto también penalizaría las tipologías existentes de baja densidad. Las ordenanzas locales en relación a la longitud del adosamiento se
endurecerían (de 80% a 60%) mientras que el tamaño mínimo obligatorio a exigir a los predios en las zonas más priorizadas para renovación en altura, aumentarían de 200 a 500 m². Sólo estas dos ordenanzas locales reducirían de forma ostensible las oportunidades para la mejora de la vivienda modesta, e impedirían la densificación a escala pequeña en dichas poblaciones (ver Tabla 3).

En consecuencia, de 2004 a 2005, muchos comités vecinales de PAC propusieron un Plan Regulador alternativo. Esta propuesta mantenía la RPS en muchos barrios en su nivel actual, definiendo sólo una zona de intensa regeneración (en lugar de cuatro) en la porción noreste de la comuna, y proponía una red de caminos que generaba menos expropiaciones que la propuesta ‘oficial’ para el nuevo plan. La comunidad demandó que las autoridades locales rediseñaran su versión original de acuerdo a estos nuevos lineamientos. El gobierno local rehusó la contrapropuesta que había surgido popularmente, y esto llevó al proceso explosivo de activismo insurgente y conflicto territorial que es analizado en los siguientes capítulos.
Capítulo III

Urbanismo proempresarial

Se examina el concepto de ‘urbanismo proempresarial’ (urban entrepreneurialism) y se aplica como modelo de análisis del sistema político-económico implantado en Chile para la intensa renovación del pericentro de Santiago.
De manera dialéctica, la valorización y devaluación de la tierra son dos caras de la misma moneda. Sin embargo, una brecha de renta más amplia es condición necesaria, aunque no suficiente, para que la renovación urbana ocurra. El desarrollo en altura del pericentro metropolitano no sólo depende del capital que se inyecta y la renta que se extraiga en áreas de grandes brechas de renta, sino que de factores tan complejos como análisis e investigaciones de mercado, especulación con suelo, influencias políticas y, sobre todo, resistencia social, de tal forma que configuran sistemas sociales complejos para la transformación espacial (Brenner y Theodore, 2002). No obstante, un factor quizá más decisivo para la forma actual de neoliberalismo urbano, generalizada de manera global para la reurbanización de zonas pericentrales urbanas (Atkinson, y Bridge, 2005; Smith, 2002) es la intervención activa del Estado en busca de crear las condiciones económicas y políticas para asegurar la inversión en zonas urbanas devaluadas, lo que las hace atractivas para los inversionistas (Hackworth y Smith, 2001; Smith y DeFilippis, 1999) y útiles para mejorar la competitividad y promoción de la metrópolis y su imagen (Bernd y Helms, 2003). El presente capítulo trata el urbanismo proempresarial en tanto concepto y práctica, que pueden verificarse en el contexto del mercado de renovación urbana en el pericentro de Santiago.

¿Qué es el urbanismo proempresarial?

Un Estado que está profundamente involucrado con la producción de las condiciones materiales para la gentrificación puede ser concomitante con la etapa presente del capitalismo neoliberal. En teoría, la inversión empresarial urbana busca reavivar la posición competitiva global de las ciudades a través de la liberalización de las empresas privadas, como modificación del capital social e infraestructuras (Leitner, 1990; MacLeod, 2002; Atkinson, y Bridge, 2005), así como a través del suministro de infraestructuras, suelo, incentivos fiscales y atracciones sociales (Shaw, 2005). Mientras, las sociedades público-privadas buscan atraer fuentes financieras externas como nuevas inversiones directas,
las ideas para la reurbanización se originan desde el sector privado, y son mejoradas por ambientes ‘amistosos’ con el mercado, establecidos por los gobiernos locales y nacionales (Mitchell, 1998). El urbanismo proempresarial no sólo implica un Estado activamente comprometido con el negocio inmobiliario, sino también con las élites empresariales y otros grupos de interés abiertamente involucrados en esferas estratégicas de los sistemas de planeación estatales y urbanos (Ward, 2003).

No obstante, el Estado proempresarial está dispuesto a asumir riesgos financieros sin remuneración garantizada (Zukin, 2006), pues el sector público necesita ser especulativo en etapas de diseño y ejecución. Así, los peligros financieros vienen de la especulación mientras que los riesgos políticos son inherentes a la priorización y distribución de los recursos públicos para activar o proteger el mercado. En consecuencia, el respaldo del Estado, por ejemplo a través de la infraestructura, reduce los costos y riesgos a los intereses privados, pero dichos respaldos hacen la inversión privada más volátil, por lo que no puede predecirse cuál esfuerzo tendrá éxito y cuál no, en un contexto global en gran medida inestable y riesgoso. Por esta razón, el capital privado que se involucra en la renovación urbana a gran escala, generalmente móvil y dinámico, necesita el máximo de inversión pública previa como forma de asegurar, comparativamente, mejores ventajas locales (Harvey, 1989a).

Por consiguiente “la transformación del rol del Estado, de proveedor de apoyo social para las poblaciones de bajos ingresos, a suministrador de servicios de apoyo y amenidades para las urbanizaciones de clases media y media-alta”, desvía el financiamiento público desde áreas señaladas como no competitivas (Wacquant, 2008: 199). De forma consecuente, surgen problemas en los territorios y comunidades residenciales que colindan con las áreas de reurbanización concentrada, ya que la especulación sobre el predio y los rápidos cambios en los precios del terreno se generan concentradamente, mientras disminuye el suministro local de bienes públicos para los menos privilegiados. Bajo este fundamento, el Estado establece un juego de suma cero de inversión público-privada, al privilegiar inversiones con incremento de manera significativa en zonas de circulación de capital, con mejor competitividad y ganancias aseguradas (Peck, 2005), privilegiando
también inversiones en ciertos nodos espaciales determinados, con un pretendido pero dudoso beneficio social de supuesto chorreo hacia áreas aledañas de escasos ingresos.

El proempresarialismo tiene un sesgo de privilegiar primero el crecimiento antes que la distribución; de hecho es antagónico a la inversión social y las políticas redistributivas de bien común no competitivo (Peck y Tickell, 2002). Lo proempresarial prohíbe y sustituye las formas colectivas de organizaciones sociales no basadas en el mercado, tales como las clásicas formas de colectivización de la clase trabajadora. En cambio, las lógicas y racionalidades de mercado se ven como comportamientos sociales y económicos normales, a saber: libre elección en el consumo, competencia social para la asignación de recursos públicos, competencia económica agresiva entre distintas áreas urbanas, e incluso penalización de zonas o sectores económicos no competitivos. De ahí que una sociedad despolitizada y sin ideología sea vital para asegurar las formas proempresariales de crecimiento local. Así, la política proempresarial urbana y el gobierno facilitan la transformación de áreas intersticiales tradicionales de la clase obrera, al ‘limpiar’ socialmente el espacio y subvalorar el ambiente social existente, en formas que han sido llamadas ‘revanchistas’ debido a las contradicciones de clase involucradas.

El proempresarialismo simplifica las cadenas sociales y económicas que sustentan los barrios de la clase obrera, y estigmatizan la población local como ‘insubordinados’ cuando no responden a la supuesta ‘recuperación’ macroeconómica que los afecta. Lo que hace el proempresarialismo, en rigor, es instalar una imagen profética y distópica de malestar en zonas pericentrales y, al mismo tiempo, imponer a cualquier costo la idea de que los estilos de vida de la clase media son superiores a los ambientes de la clase obrera (Florida et al., 2008), aún si los modos de vida de la clase obrera, por necesidad más colaborativos, generan más beneficios para los habitantes ‘segregados’ que viven en barrios de bajos ingresos, que las comunidades mixtas supuestamente más beneficiosas, como demuestran un sinnúmero de investigaciones (Lees, 2008; Lees y Ley, 2008; Wyly y Hammel, 2008). Debido a su propia aversión al riesgo social, el espacio urbano
proempresarial se convierte así en una ciudad de proximidad física pero con una ruptura institucional, donde las islas de riqueza necesitan asegurarse en medio del mar de decadencia social (MacLeod y Ward, 2002), sea esta última real o imaginaria, o justificación para una futura ‘renovación’ (Gilbert, 2007).

La manipulación política de la deprivación social o urbana se orienta precisamente como justificación para la transformación urbana y el crecimiento dirigido por el mercado. El intento principal es el imponer una agenda de fácil ‘reurbanización’ sin (o con muy poca) responsabilidad social (Wyly y Hammel, 2008), y crear un consenso alrededor de la idea que los barrios pobres de la clase obrera deben ser rehabilitados, renovados o reemplazados de todas maneras, sin que haya un escrutinio público suficiente acerca de las reales condiciones de estos barrios.

La ‘política’ proempresarial de la renovación urbana Chilena

La teoría del proempresarialismo urbano no ha sido puesta a prueba en una ciudad semiperiférica del sur global, como Santiago de Chile. Es, de partida, importante considerar que el aparato urbano chileno es diferente al de los estados en la mayoría de los países industrializados, en cuanto a presupuesto, escalas de operaciones, objetivos, y la falta de integralidad en sus programas sociales. Asimismo, el sistema chileno de impuestos al suelo distribuye las recaudaciones de manera nacional y no local. De este modo, el proempresarialismo urbano chileno depende más del aparato del gobierno central y, en tanto ideología y práctica, se irradia desde el gobierno central hacia las administraciones locales, influyendo en gran medida sobre la conformación de sus políticas y programas.

En rigor, la actual economía de mercado de Chile es imposible de entender sin los roles facilitadores y protectores de su Estado proempresarial, que se hicieron evidentes durante el proceso de neoliberación del país en los años setenta y ochenta, como se analizó
en el Capítulo 1. La intervención del Estado también fue determinante para establecer la actual política de vivienda de producción privada, la cual es dominante, desde entonces, a través de enormes subsidios al mercado, y una política de crecimiento urbano desregulado. Más recientemente, a principios de los años noventa, el Estado chileno, a través de esta modalidad, sustentó exitosamente el actual mercado de renovación urbana en zonas pericentrales.

En 1991, el Subsidio de Renovación Urbana (SRU) comenzó a operar dentro de la Zona de Subsidio de Renovación Urbana (ZSRU). Siguiendo el tradicional *modus operandi* del Estado chileno, el SRU estableció como meta repoblar el pericentro a través del fomento a un mercado privado de alta densidad y altura, que impulsaría la transformación con edificaciones nuevas. El apoyo era un subsidio directo, no reembolsable, extendido a los solicitantes individuales o colectivos, para ayudarlos a financiar la compra o reconstrucción de una nueva ‘vivienda económica’ (es decir, con un área de construcción útil inferior a 140 m²), con un precio elevado de hasta mil y 2 mil UF (46 mil y 92 mil dólares respectivamente), y con un mínimo de ahorro previo requerido de 100 y 200 UF, respectivamente. Esta política se definió desde una perspectiva espacial de localización de stock de vivienda nueva dentro de una zona delimitada del pericentro, que alcanzaba 8 mil 500 hectáreas. Desde entonces, esta política comprende un sistema de *ranking* de postulaciones, el cual prioriza los menores tiempos de ahorro, con lo que las familias de mayores recursos económicos se benefician más de dicho subsidio. Esto último representa una notable diferencia de clase entre el SRU y el resto de los subsidios en Chile (Sugranyes, 2006).

Hasta ahora (año 2008), la principal meta de recuperación demográfica del SRU no se ha cumplido. Durante el periodo de 1992-2002, los diez municipios dentro de la ZSRU experimentaron un despoblamiento promedio de -9,1%, mientras que los 34 municipios metropolitanos de Santiago incrementaron su población en un promedio de 13,7%, y los cinco municipios periféricos con crecimiento más rápido (fuera de la ZSRU) tuvieron un incremento promedio de 51.4% (INE, 2002)\(^{17}\) (ver Tabla 5).
Las razones para esto son múltiples: primero, el poder de la recuperación demográfica asociada con el SRU ha sido limitada sólo para los barrios con imagen ‘patrimonial’ más comercializable del centro y pericentro, principalmente en distritos de Santiago Centro y San Miguel, con resultados positivos, como se muestra en la Figura 12. Segundo, los bonos fijos de 200 UF por unidad (cerca de 9 mil 200 dólares otorgados, sin importar el área de construcción de los pisos), impulsan a los desarrolladores a producir unidades tan pequeñas como ‘estudios’ de 20 m² que atraen sólo a familias pequeñas o hogares unipersonales. Dichos residentes tienden a mudarse de estos pisos tan pronto como el hogar crece. Tercero, como declara Rodríguez (2007), “muchas de estas mudanzas en realidad vienen del mismo municipio, así que no representan una verdadera repoblación”. Tampoco vienen de los grupos sociales más altos pero en general son jóvenes de clase media en busca de su primera residencia asequible. La Figura 12 muestra
cómo, al menos hasta 2002, las variaciones demográficas centrífugas en el Gran Santiago no se han frenado en la ZSRU, aunque se aprecian algunos distritos históricos específicos con alzas de población.

**Figura 12**

Variaciones porcentuales de la población de Santiago por Distritos Censales, 1992 - 2002

**FUENTE:** Elaboración propia basada en INE (1992; 2002)
Sin embargo, los desarrolladores en la ZSRU incrementaron sus ventas anuales de departamentos de mil 500 unidades en 1995 a cerca de 10 mil 800 en 2005, respaldados por los subsidios existentes y las modificaciones locales a las ordenanzas de suelo y construcción. En comparación, en los municipios que no son beneficiados por la ZSRU, la producción de pisos no llegó a las 4 mil unidades en 2005. De acuerdo a un reporte reciente, la velocidad de las ventas dentro de la ZSRU es mucho más alta que el promedio metropolitano, y el subsidio ha atraído incluso a la producción de unidades no subsidiadas, avaluados en más de 2 mil UF (Arriagada, et al., 2007). Sólo en el municipio de Santiago Centro, que equivale al núcleo del pericentro y es la zona más renovada hasta ahora, este mercado aumentó diez veces su participación en la metrópolis. Es decir, de 1,1% de unidades y 1,16% de metros cuadrados producidos en 1989, subió a 13,8% de unidades y 11% de metros cuadrados, en 2001, en el Gran Santiago (Rojas, 2004). Estos factores revelan que se trata de un mercado tremendamente expansivo.
Figura 13  Valores reales promedio (UF/m²) en distritos metropolitanos (1990)

FUENTE: Elaboración propia basada en Trivelli (2005)
Figura 14  Valores reales promedio (UF/m²) en distritos metropolitanos (2005)
En consecuencia, el impacto a la estructura del precio del suelo ha sido considerable. De acuerdo con datos de mercado de suelo (Trivelli, 2005), mientras en los suburbios metropolitanos la apreciación bruta promedio por metro cuadrado, entre 1990 y 2005, no llegó a 3.6 UF/m², y en toda la metrópoli el promedio era de 4 UF/m², en las 20 zonas más renovadas dentro de la ZSRU los precios de la tierra se incrementaron visiblemente en un promedio de 9.5 UF/m². Con esto, el incremento neto en el lugar de mayor intensidad de renovación de la comuna de Santiago alcanzó su punto máximo por arriba de 15 UF/m² (cerca de 690 dólares por m²). Estas áreas son las que tienen mejor conexión con el sistema del Metro, como puede apreciarse en las Figuras 13 y 14. Además, los incrementos más rápidos en el precio de la tierra ocurrieron durante la década de los años noventa y han permanecido relativamente estables desde el año 2000 en adelante (López-Morales, 2008), hecho que prueba un cierre de la brecha de la renta en algunas zonas particularmente renovadas, junto con la subsecuente movilización de desarrolladores a gran escala hacia otros barrios por remodelar, siempre dentro de la ZSRU. En estas últimas zonas, los precios de la tierra aún son bajos y las oportunidades para una capitalización completa de la brecha de renta incrementada son todavía elevadas (contando, por supuesto, con una acción pública mediante).

Sin embargo, en el sistema tributario local, los efectos de dicho mercado han sido limitados. Primero, este mercado poco ayuda a aumentar la tributación local sobre la tierra porque las contribuciones a los bienes raíces se recaudan y redistribuyen de manera central en Chile (Smolka y Amborski, 2003). Segundo, desde 1959, cada nueva vivienda construida con un área de suelo por debajo de los 140 m² está exenta de contribuciones por un periodo de 10 a 20 años. Tercero, el Estado regresa el 65% de IVa a los constructores. Cuarto, los impuestos prediales en Chile están lejos de constituir un sistema eficiente de recuperación de plusvalías, pues la determinación de valores catastrales es relativamente incapaz de mantener el paso de la apreciación de la tierra debido al mejoramiento infraestructural (Smolka y Amborski, 2003). De hecho, aunque se reconoce que los incrementos en la renta
de la tierra generada por infraestructura se están acumulando de manera privada en Chile (Sabatini, 2000), la tributación predial no parece ser una variante relevante en estos procesos.

En contraste, es necesario considerar la tendencia especulativa del mercado urbano de renovación urbana como un factor mucho más explicativo. Los desarrolladores, en busca de capitalizar el incremento de la renta de la tierra por externalidades generadas por la inversión pública o rezonificación, adquieren los lotes por adelantado. En la parte más pobre de Santiago, el número de propiedades en espera de remodelación excede por mucho al número de propiedades desarrolladas actualmente. Un reporte, en 2006, contaba un total de 8 mil hectáreas baldías o con lotes sin usar dentro del perímetro urbano de el Gran Santiago (esto representa sólo 500 hectáreas menos que la ZSRU principal completa) y un total de mil hectáreas de lotes abandonados o subutilizados en el área pericentral, y las regulaciones para controlar dichas prácticas son extremadamente flexibles en Chile.

Una característica adicional de este modelo es la naturaleza inestable del capital invertido en espacios para renovar, que se puede observar entre 1997 y 2001 durante la llamada Crisis Asiática, que golpeó severamente la economía nacional y, en 1999, redujo el promedio anual de crecimiento del PIB nacional hacia cifras negativas, contracción que disminuyó el ritmo del mercado de renovación dentro de la ZSRU. Mientras entre 1997 y 1998, en el municipio de Santiago Centro mostraba una producción total de metros cuadrados residenciales cerca de 400 mil; en 1999, este nivel cayó a 90 mil m² y sólo llegó a incrementarse a alrededor de 200 mil m² durante los siguientes tres años (Minvu, 2008b). La reducción en las ventas también ocurrió en el municipio de San Miguel, el segundo municipio más remodelado en el Gran Santiago después de Santiago Centro. La Gráfica 3 muestra las variaciones en metros cuadrados construidos en Santiago Centro y en San Miguel durante este periodo, mientras el mercado de la propiedad en PAC se mantenía estancado.

En ese entonces, la desinversión dirigida por el sector inmobiliario privado operando en el pericentro de Santiago ocurrió debido a la falta de rentabilidad garantizada, pues el capital invertido en la renovación
a gran escala se aplicó a otros sectores económicos más seguros, demostrando la gran volatilidad y especulación de este sector. Sin embargo, en 2003, cuando nuevamente las economías nacionales y regionales de Santiago se recuperaron, los flujos de capital regresaron a las áreas de renovación urbana. La fragilidad financiera del sistema fue expuesta otra vez en 2008, cuando en medio de una aguda recesión financiera global, las unidades vendidas en el municipio de Santiago Centro, al igual que en la década anterior, se redujeron a 50% (Kouyoumdjian, 2008).

Un efecto colateral de la Crisis Asiática consistió en que las instituciones financieras retiraron el apoyo de muchas empresas a pequeña escala que operaban en el área. El total del mercado para la renovación urbana en el Área Metropolitana del Gran Santiago (formado, antes de la crisis, por una variedad de grandes y pequeñas
compañías constructoras, capaces de operar a diversas escalas de producción) se redujo a unos pocos agentes, aquéllos con una base importante de capital, series de producción y con capacidad financiera. Los ‘sobrevivientes’ aumentaron en escala y se volvieron más agresivos en la producción y mercadeo de sus proyectos. El tamaño promedio de los edificios dentro de la ZSRU se incrementó de 11 pisos, en 1996, a edificios de 18 pisos en 2006, mientras que el número de departamentos construidos por condominio también se elevó de 78.5 en 1991, a 207.5 en 2005 (Arriagada, et al., 2007). El mercado de la ZSRU concentraba la oferta del sector inmobiliario en un reducido número de empresas, lo cual iba en paralelo con los incrementos al tamaño promedio de los edificios y un estilo arquitectónico cada vez más homogéneo (ver Figura 15).

Desde la Crisis Asiática, estos desarrolladores han controlado los
flujos financieros a largo plazo y también controlan los flujos a corto plazo, tales como el mercadeo de sus proyectos y el apoyo a la postulación al subsidio. En general, monopolizan el proceso de producción integralmente, desde la compra del suelo hasta las ventas de las unidades residenciales. La dependencia del mercado al crédito financiero extranjero, principalmente a los fondos de pensión española, se incrementó después de finales de la década de los años noventa. Para el 2008, un 24% de los créditos bancarios en el país financiaba el mercado de propiedad, 50% de los cuales eran controlados por bancos extranjeros, y en un 27% por bancos de capital español solamente (Kouyoumdjian, 2008).

La reducción del número de protagonistas en este mercado local inmobiliario, desde finales de los años noventa, fue crucial para establecer los mecanismos actuales de acumulación de la brecha de renta en el pericentro de Santiago. De hecho, hay una conexión entre la regulación local y la característica de oligopolio del mercado de renovación a gran escala. Los desarrolladores mayores se benefician de las regulaciones y políticas nacionales y municipales, pues las firmas reciben incentivos del Estado si los desarrollos de nuevas construcciones son más elevados y más densos y el volumen de inversión es más grande. La Ley General de Urbanismo y Construcciones permite incrementos de más de 50% del coeficiente de construcción si varios lotes son transformados en uno grande (Gobierno de Chile, 2007b) así como los desarrolladores sólo pagan impuestos si hacen una subdivisión, pero no cuando fusionan predios. Además, las empresas obtienen ganancias de las exenciones de impuestos, así como de la infraestructura creada por el Estado o por las asociaciones privadas-públicas, como las nuevas líneas del Metro y las carreteras concesionadas. Las ordenanzas permisivas dirigidas a las unidades habitacionales en sitios más grandes, generan que la escala de los desarrolladores haya crecido de manera considerable, causando que un reducido número de éstos tenga capacidad suficiente para enfrentarse a los riesgos de estas operaciones.

Sin embargo, una paradoja ocurre. Mientras se promueven los grandes desarrollos, el mercado de la renovación urbana produce
unidades residenciales cada vez más pequeñas. Como se dijo, los tamaños de las unidades se reducen para mantener la tasa de retorno relativamente estable, sin incrementar los precios de las unidades. Los desarrolladores explican esto como el efecto del incremento del valor del suelo en el pericentro. Sin embargo, las variaciones del precio del suelo muestran que, salvo algunas excepciones, ha sido la aplicación del Subsidio de Renovación Urbana de 1990 el que ha detonado una apreciación general de suelo en el pericentro de Santiago (López-Morales, 2008).

En la sección ‘Plan Regulador de pac: hacia una zonificación de suelo flexible’, se mostraba que las ordenanzas de construcción contenidas en los planes reguladores locales crean una situación desigual, con zonas de desarrollo de gran densidad y zonas con poco o aún sin desarrollo. El Plan Regulador de Santiago Centro, recibió 29 reformas entre 1989 y 2006 (Contreras, 2005), con los cambios más radicales implementados en 1993, en respuesta a las demandas de los desarrolladores que apuntaban a ‘limpiar’ el espacio de bodegas y enclaves industriales menores, lo cual debería entonces restringirse a áreas específicas, en lotes más grandes que 2 mil m². El gobierno municipal de San Miguel es otro caso, pues en 1988 aprobó un nuevo Plan Regulador (Municipio de San Miguel 2005) y experimentó diversas reformas a través de los años, como soporte para establecer un buen contexto de adaptación para la renovación residencial a gran escala. Sin embargo, los planes reguladores están diseñados generalmente de acuerdo con las metas proempresariales establecidas por los municipios locales, con canales insuficientes para involucrar la participación social.

En el caso de la comuna de Pedro Aguirre Cerda, a partir del 2003, hubo un intento institucional del gobierno local para modificar radicalmente su Plan Regulador Comunal, aunque esta fue una historia totalmente distinta a las anteriores. De partida, la comunidad local de PAC logró superar las rigurosas limitaciones a la participación social establecidas en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y logró detener el proceso de rezonificación, desarrollado unilateralmente por el municipio. El siguiente capítulo describe y analiza la insurgencia
colectiva e institucionalizada de la población de PAC que estaba capacitada no sólo para detener la modificación del Plan Regulador como tentativa del gobierno municipal, sino también para producir participativamente una nueva estructura de Plan Regulador alternativo, en muchos sentidos más adecuada para la comuna, y que obligaba al aparato técnico externo, contratado por el municipio, a tener que alcanzar un acuerdo y presentar formalmente una propuesta radicalmente diferente.
Capítulo IV

La lucha social en la definición de la renta potencial de suelo en Pedro Aguirre Cerda

Se dan a conocer las implicaciones político-económicas del intento de reestructuración del Plan Regulador en PAC, entre 2003 y 2005, y en sus componentes económicos de suelo. Esta propuesta fue impugnada y reconfigurada por la comunidad local de PAC, tras una lucha de casi dos años, contando con una base organizativa popular reactivada, así como recibiendo aportes políticos y técnicos externos.
Un marco legal excluyente a la participación en planificación urbana local

En Chile, la participación social en la elaboración de los planes reguladores comunales es definida por el gobierno nacional de dos formas contradictorias: por un lado, es incentivada a nivel de ‘recomendaciones’ técnicas para los planificadores y gobiernos locales; por el otro, se desincentiva su operatoria a través de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que define específicamente cuándo y cómo la participación ciudadana debe ser conducida por las autoridades locales.

Con relación a las recomendaciones, en 1999 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) a nivel nacional publicó la Circular 55, instrumento que brinda una guía general a los planificadores chilenos, para la elaboración de planes reguladores comunales (MINVU, 1999). Este documento respalda que la participación ciudadana sea constante a través del proceso, ya que:

“El éxito del Plan reside en gran medida en la capacidad del municipio para acoger los aportes de quienes tienen el conocimiento de la historia y modos de vida de la comuna; y en su capacidad para lograr la materialización de inversiones coordinadas, tanto públicas como privadas, que redundarán en mejores alternativas de desarrollo comunal, y en la consolidación de un compromiso solidario hacia su materialización. En este punto es importante señalar que la imagen de comuna no es sólo una expresión de voluntad de su ‘entorno próximo’, representado por el municipio y sus vecinos. Al formar la comuna parte de un ámbito mayor, en la conformación de esa visión necesariamente estarán presentes los requerimientos, apreciaciones y expectativas que el ‘entorno remoto’ puede tener puestos en el territorio”.

(MINVU, 1999: 11)

El mismo documento define que la elaboración de un plan regulador a nivel local debe proceder siguiendo las fases:
• Diagnóstico, que contenga un acercamiento general cuantitativo y cualitativo sobre el territorio local, su base social y económica, el ambiente natural y construido, etc.

• Propuestas y acuerdos de alternativas de desarrollo a largo plazo, basados en las formas posibles previstas para un desarrollo.

• Borrador del plan, definiendo macro-zonificaciones comunales e intensidades en el uso del suelo.

• Aprobación del plan, por todos los protagonistas relevantes de la comuna representada por el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO) y, en última instancia, por el MINVU a nivel regional.

Sin embargo, sujeto a las particularidades de cada comuna, el proceso general podría ser más o menos iterativo, subordinado al nivel de acuerdo que el plan genere entre los diversos actores, sociales y privados, involucrados en la comuna.

En cualquier caso, la participación social se recomienda como un paso estratégico en todas las etapas, y es importante que los municipios promuevan una “discusión amplia, ya sea mediante interacción con los organismos [locales] e instituciones que [puedan proporcionar] información relevante al estudio; y/o a través de entrevistas y seminarios, previo diseño de un cronograma que incluya número y tipo de reuniones, e identificación de los interlocutores” (MINVU, 1999: 25).

Las indicaciones contenidas en la Circular 55 son sólo recomendaciones, por lo tanto no obligatorias para los planificadores a nivel local. En contraste, la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), y la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) son obligatorias en todo el territorio chileno, y establecen de forma específica cómo debe efectuarse la participación social durante la elaboración de un nuevo (o reformulación de un ya existente) plan regulador. No obstante, los principios establecidos en la LGUC y la LOCM son menos participativos que aquellos propuestos
por la Circular 55. Por ejemplo, la **LGUC** establece que las instancias de participación social deben ocurrir sólo después de que el borrador preliminar del plan regulador haya sido preparado. Así, antes de una aprobación eventual por el aparato técnico municipal, el concejo local deberá:

a. Informar a los residentes, en especial a los que serán afectados por el nuevo Plan, acerca de las principales características y efectos, siguiendo lo que se establezca en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

b. Conducir una o más audiencias públicas en los barrios más afectados, con el fin de presentar un Borrador a la comunidad, en un periodo de 30 días, después de las audiencias públicas (sin embargo, la ley no indica cómo deben conducirse estas reuniones, así que esto en rigor puede ser decidido de forma unilateral por la administración local).

c. Después de las presentaciones, el municipio deberá hacer un llamado a la comunidad y constituir el Consejo Económico y Social Comunal (**cesco**), para una nueva audiencia pública, específicamente dirigida a tratar el Plan Regulador. El municipio deberá presentar un reporte que sintetice las observaciones recibidas desde la comunidad. Podrán aceptarse consultas u observaciones adicionales durante quince días después de la última audiencia pública.

d. El lugar para la exhibición del proyecto, y el punto de encuentro y hora para las audiencias públicas, en dos semanas diferentes, deben anunciarse de manera simultánea dentro de un periodo de dos días, ya sea en uno de los periódicos de mayor circulación en la comuna, a través de la radio, o cualquier otro medio masivo. Los proyectos de plan regulador comúnmente se exhiben en los ayuntamientos.

e. Durante 30 días, el Consejo local deberá analizar las observaciones de la comunidad y decidir sobre su inclusión (o
no) en el plan. Si existieran cambios importantes a realizarse en el proyecto, la etapa b) deberá repetirse. Una vez que el borrador sea aprobado a nivel local, se enviará a la oficina regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), donde se analizará y decidirá si el plan está en cumplimiento con la legislación nacional y el Plan Regulador Metropolitano (en el caso de Santiago, el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, o PRMS) vigente desde 1994) o Plan Intercomunal. Este último proceso debe realizarse dentro de un máximo de 60 días.

Los 11 académicos y 15 funcionarios de gobierno central y regional, que entrevisté para esta investigación, concuerdan que, en Chile, la participación ciudadana en la elaboración de los planes reguladores locales es insuficiente. En rigor, muchos de ellos coinciden en que los municipios pueden interpretar, con un alto grado de libertad, lo que la LGUC, la OGUC y la Ley de Municipalidades definen sobre la inclusión de la participación ciudadana en los resultados finales de este proceso. Sin embargo, los niveles superiores de gobierno también comparten la responsabilidad en promover la producción de planes reguladores locales con bajos niveles de participación, específicamente al separar o aislar territorios adyacentes al momento de planificarlos.

En el caso específico de PAC, en 2003, la decisión tomada por la oficina regional del MINVU fue clave al conferir la elaboración de los Planes Maestros de PAC y Lo Espejo (dos comunas adyacentes y enfrentando problemas comunes) a dos empresas consultoras externas distintas e independientes la una de la otra, a pesar del hecho de que la elaboración de ambos planes fue conducida al mismo tiempo, entre 2003 y 2005.

El proceso de rediseño del Plan Regulador de PAC comenzó a finales de 2003. Conforme a la legislación actual, la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) llamó a licitación a empresas privadas de consultores para la elaboración de dos paquetes de dos planes reguladores cada uno. En esta licitación, PAC se aparejó con la comuna periférica de Curacavi, mientras que Lo Espejo (la comuna colindante al sur de PAC, con la cual comparte la población José María
Caro) se unió con la comuna Til-Til. Como muestra la Figura 16, dicha estrategia acopló dos veces una comuna pericentral y una periférica en dos licitaciones separadas. Los contratos para las comunas Pedro Aguirre Cerda y Curacavi fueron adjudicados a una firma privada de consultoría (“la consultora”, de aquí en adelante), mientras Lo Espejo y Til-Til se remitieron a otra firma consultora, anexa a una universidad privada.

Agrupar diversas comunas en una licitación es un modus operandi común de las agencias regionales del MINVU a lo largo del país. Sin embargo, la separación de PAC y Lo Espejo pareció extraña, desde el principio, a las organizaciones sociales locales de PAC. En rigor, parecía sensato pensar que dos comunas pericentrales pobres, que comparten problemas comunes y semejantes, podrían haber sido incorporados en un sólo llamado, para la elaboración de sus planes reguladores locales, o incluso haber sido abordados a través de la formulación de un sólo plan regulador intercomunal que las cubriera a ambas. En cambio, el MINVU hizo que ambos procesos se desarrollarán al mismo tiempo pero en paralelo, sin ninguna comunicación entre los dos equipos técnicos privados participantes.

De manera oficial, el gobierno aseguró que esta separación fue una decisión estrictamente técnica. Los líderes sociales de PAC, en cambio, fueron mucho más escépticos, ya que la mayoría pensó que había sido un intento para dividir y minimizar las reacciones potenciales de la población local, en especial cualquier intento desde alguna de las dos poblaciones más ‘conflictivas’, La Victoria y José María Caro, que también pertenece, esta última, a Lo Espejo (ver Figura 17). Es sabido que estos dos territorios han estado coordinados, de forma histórica, en una movilización política muy anterior a la dictadura militar (1973-1990).
Como se establece en la LOCM, es el gobierno municipal el que tiene que seleccionar la mejor propuesta para la elaboración de su plan regulador. En tal caso, el alcalde de PAC me explicó en entrevista (25 de abril del 2007) que la municipalidad eligió la empresa consultora porque demostró mayor experiencia en planificación urbana y del desarrollo. Sin embargo, la Asesora Urbanista municipal, quien además era la contraparte técnica oficial del municipio para el plan, aseguró que la intención de la administración local de PAC era ser la más inclusiva posible, pero pronto se decepcionaron por el modo de operación de la empresa consultora.

“En teoría, el método de la consultora era fantástico. […] Sin embargo, ellos expusieron [después] que podrían trabajar únicamente con representantes comunitarios, pero no con toda la comunidad. De nuevo, esto parecía estar bien para nosotros, hasta que comenzaron
el trabajo aquí. Entonces nos dimos cuenta que el proceso de participación durante la etapa del diagnóstico sería verdaderamente malo, porque ellos no consultaron a la gente”.

(Entrevista del 25 de abril del 2007)

Esta visión no es compartida por la Jefa encargada de Planes Reguladores Locales de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, quien asegura que la razón principal del conflicto sobre el nuevo Plan Regulador en *Pedro Aguirre Cerda* fue precisamente la falta de una participación social bien informada durante las etapas iniciales del plan. De acuerdo con esta opinión oficial, el municipio de PAC sí tuvo la mayor responsabilidad en esto, porque:

“Son ellos quienes tienen que marcar la dirección que PAC debería seguir en su desarrollo. Pero ellos no cumplieron este papel y dejaron que los consultores fueran solos a trabajar con los vecinos. Y finalmente, a la municipalidad no le satisfizo el resultado [y] no lo van a aceptar, [así que] ahora estamos en una etapa en la que el trabajo quedó detenido y sin terminar”.

(Entrevista del 10 de abril del 2007).
Como indica el reporte de Núñez (2006), a mediados de 2004, la comunidad local de PAC se dio cuenta que la agenda inicial de participación de la empresa consultora era insuficiente y orientada
a incluir sólo a representantes de unidades vecinales específicas, seleccionadas con antelación por el aparato municipal como las ‘más amigables’, mientras que se excluían representantes de las poblaciones más combativas como La Victoria, José María Caro, El Esfuerzo y Nueva Lo Valledor (ver Figura 17).

En un informe publicado en agosto del 2005, la consultora aceptó que había tenido cierta renuencia a ser más inclusiva, pero que esto se justificaba por el complicado panorama electoral del 2004 en el municipio, e incluso por las características particulares de los habitantes en PAC. De acuerdo a la firma privada:

a. La gente ignora lo que es un Plan Regulador y lo que concierne a su proceso de aprobación.

b. Los contenidos de un Plan Regulador son altamente técnicos, entonces debería ser traducido a términos más sencillos.

c. Ha sido un proceso débil de participación e información, porque coincidió con el proceso electoral local.

d. Lo último tendió a la politización de cualquier actividad en la comuna. (Consultora, 2005: A4-1).

Además de esta aparente decisión técnica, existe evidencia para inferir que la inclusión de vecinos de PAC en la elaboración del nuevo Plan Regulador no fue transparente del todo. En un programa nocturno de entrevistas emitido por la estación televisiva local de La Victoria (ver Figura 20), un representante vecinal denunció que en las invitaciones oficiales enviadas a la comunidad, la dirección del lugar donde se desarrollaría la audiencia para analizar el borrador preliminar junto con la consultora, había sido impresa de forma incorrecta. En consecuencia, muchos de los asistentes se dirigieron a un local inexistente. Otros representantes que sí asistieron a esas audiencias (ergo habían recibido invitaciones correctas) confirmaron que allí no había sillas suficientes, mientras ‘otros elementos esenciales eran insuficientes para llevar a cabo un trabajo profesional’ en dichas reuniones. Estos puntos
no deberían tomarse como irrelevantes. Los representantes sociales invitados al programa, esa noche, estuvieron de acuerdo en que esos dos elementos fueron intentos, por parte de la autoridad local, para desmoralizarlos y excluirlos del proceso. Sin embargo, sea como fuere, esas situaciones provocaron (por adelantado) un mayor malestar entre los líderes comunales de PAC. En lo concreto, la evidencia sugiere que el municipio de PAC, al actuar a través de la consultora, fue capaz de conducir el proceso con una exclusión selectiva de representantes comunales.

**El arduo camino hacia un Plan Regulador alternativo**

A finales del 2004, la consultora había trabajado por más de un año, elaborando un Borrador preliminar del Plan Regulador Comunal, y la rezonificación de la comuna ya había tomado forma. Sin embargo, esta propuesta era desconocida por los representantes y vecinos de las comunidades locales, lo que llevó a niveles más elevados de incertidumbre, de acuerdo a la inminencia de las situaciones de expropiaciones que el nuevo plan generaría, y consecuentemente, un alto potencial de desalojo de propietarios-residentes. Varios líderes comunales exigieron al alcalde una respuesta oficial, respecto a esos temores. Éste, en una reunión improvisada con representantes, literalmente desarrollada a las puertas del edificio consistorial municipal, el 18 de mayo del 2005, garantizó que, en PAC, “no [habría] expropiaciones de ninguna manera”. Sin embargo, los líderes en PAC no veían esto tan claramente, y encontraron muchas inconsistencias entre el discurso del alcalde y el borrador del Plan.

Las razones para el escepticismo de la comunidad radicaban en el hecho de que el uso de expropiaciones, como se define en la norma contenida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), se permite en casos de interés público, tal como cuando un nuevo Plan Regulador defina un nuevo espacio abierto, o la ampliación de vialidad. El Artículo 59 de esta ley, al año 2005, establecía que los predios urbanos pueden ‘congelarse’, desde el momento en que un nuevo
Plan Regulador es aprobado, si el predio es afecto “a la declaración de utilidad pública y, mientras se procede a su expropiación o adquisición, no se podrá aumentar el volumen de las construcciones existentes a la fecha de aprobación del respectivo Plan Regulador, en la parte del inmueble que esté afecta a dicha declaratoria si ésta fuere parcial” (Gobierno de Chile, 2007a). Consciente de esta legislación, Claudina Núñez, líder social de La Victoria y a esa fecha Concejala local en PAC, opina:

“[La municipalidad] dice que [los líderes sociales en PAC] sólo asustaban a la gente, ya que ningún predio en PAC iba a ser expropiado. ¡Pero obviamente habría muchas expropiaciones! Ellos estaban ampliando las calles: la calle 30 de Octubre se empalmaría con su paralela, Paseo Groher, con lo que una fila completa de casas desaparecería, desde la calle Galo González hasta aquí [ver ejes de ensanche en la Figura 10. Y en la unidad habitacional Histórica de Chile, la calle Club Hípico sería ampliada al este hacia la calle Manuela Errázuriz. Por lo tanto, dos callejones también desaparecerían. Otras calles también desaparecían en la población Villa Sur. Y en la población San Joaquín, algunas áreas residenciales se convertirían en suelo de uso comercial. Esto significó que aquellas casas habitación serían objetos fáciles de expropiación. La densidad urbana crece de forma considerable por doquier. Todo aquello fue el Borrador preliminar de la empresa consultora”.

(Entrevista del 31 de marzo del 2007)

La declaración inicial del alcalde, que no habría tales expropiaciones, tuvo que rectificarse rápidamente mediante un comunicado oficial de la administración municipal. La contradicción con el borrador preliminar, que empezó a hacerse conocido por la comunidad, era evidente. En cumplimiento a la ley, la municipalidad organizó una reunión, pero se restringió a sólo 30 líderes comunales, para la presentación pública del borrador del Plan Regulador. La reunión fue agendada para el 28 de mayo del 2005, en las instalaciones de la Escuela Risopatrón, ubicada en la esquina suroeste de PAC.
El representante social del vecindario de la Unidad No. 8-H *Nueva Lo Valledor*, uno de los que fueron excluidos de la invitación, recuerda lo sucedido en dicha reunión:

“Cuando supimos que tendrían un taller sobre el Plan Regulador, orientado a doce o trece personas, pasamos la voz entre los líderes y nos apuramos a tomar posesión del lugar, trajimos residentes de todos los rincones de pac. [...] La municipalidad estaba enfurecida, ya que su lógica hasta ahí había sido trabajar a hurtadillas”.

(Entrevista del 11 de mayo de 2007)

La asistencia masiva a la Escuela Risopatrón aquella tarde fue televisada en detalle por el Canal de TV Señal 3 *La Victoria* (ver Figura 18).

En un reporte impreso en 2005, la consultora declaró que aquél día asistieron entre 500 y 600 personas.
Esa sería la primera vez que la consultora enfrentaba a un grupo proveniente de casi todas las 27 unidades vecinales de PAC. Justo después de la reunión, la mayoría de las personas rechazaron el
borrador propuesto por la consultora, pues se entendía que había sido concebido desde “una perspectiva exclusivamente técnica y que surgió de objetivos externos, los cuales ni consideran la identidad local ni las necesidades de la comunidad” (Núñez, 2006). Como se observa en la Figura 10 (Capítulo III), la rezonificación propuesta intervenía decididamente en cuatro áreas de la comuna (de UR-1 a UR-4), pero aún “sin una visión global del territorio” (Núñez, 2006).

No obstante, la evidencia sugiere que, a ese momento, la comunidad de PAC estaba social y políticamente preparada para enfrentar este proceso, pero asimismo estaba altamente desorganizada, y tenía poco conocimiento técnico para enfrentar a la autoridad. Sin embargo, pronto los líderes de La Victoria solicitaron asesoría política de la cabeza del Partido Comunista, sumado al apoyo técnico del Colegio de Arquitectos de Chile y de una organización no gubernamental llamada SUR, sumado a un arquitecto privado asesor. Estos apoyos externos contribuyeron a optimizar las capacidades de los vecinos de PAC hacia la constitución de una contra-propuesta colectiva, a ser parcialmente sintetizada en la propuesta final a realizar por la firma consultora.

¿Qué quieres decir con un movimiento ‘politizado’?

Cuando le pregunté a la Directora de Obras Municipales, una funcionaria muy experimentada e influyente dentro del aparato municipal, acerca de por qué el Borrador del Plan Regulador fue rechazado por la gente de PAC, explicó:

“Teníamos un proyecto idealista que pensábamos podría funcionar bien, pero cuando el tiempo de la participación ciudadana llegó, este proyecto fue tomado de forma completamente política por la gente, y ellos lo desmantelaron. […] Dado que la población La Victoria no tiene un sólo metro cuadrado para poder respirar, la consultora propuso que ahí debería de existir un parque, pero la idea no fue aceptada por la gente de La Victoria. Y todo lo que la consultora había pensado para el resto de las áreas de PAC tampoco funcionó, ya que la
gente de La Victoria resolvió entrometerse en cada asamblea donde la consultora trataba de explicar en qué consistía el plan. […] Cuando se desea transmitir una idea a la gente, las contrapartes legítimas se hacen necesarias, pero eso no ocurrió aquí. […] La gente tomó muy mal el asunto de las expropiaciones. Nadie pensó que podrían recibir, tal vez, un departamento [a cambio del terreno…]. Quizá el proceso [de expropiaciones] nunca hubiera existido y todo terminaría sólo como un plan, pero no hubo dicha instancia aclaratoria. Y no había nada más por hacer, porque el asunto ya se había politizado. Todo lo técnico que pudiera decirse después se tomaría de forma política […]. No estoy tratando de ser peyorativa, pero si se quiere explicar algo a estas personas, se debe hacer tres veces. Tienes que esperar que no entenderán todo lo que se dice a la primera”.

Durante toda la entrevista, este representante municipal aseguró dos cosas: primero, que es poco probable que las personas de bajos ingresos comprendan todas las implicaciones surgidas de la implementación de un Plan Regulador, dada su limitada preparación técnica. Segundo, que los residentes populares no tienen la capacidad de entender la diferencia conceptual entre un Plan Regulador comunal y un simple ‘proyecto arquitectónico’. Esto último es la manera en que la funcionaria municipal expuso el problema: un plan implica un cierto conjunto de situaciones potenciales que podrían convertirse en realidad o no, mientras que un proyecto es la representación de una estructura concebida para materializarse. El error en el que, según ella, los habitantes de PAC cayeron, fue la tergiversación de la estructura del borrador del plan, como si fuese un inminente proyecto de expropiaciones, y no como un hecho probable.

De acuerdo a esta informante, una tercera razón para la falla del borrador fue que la gente de PAC se dejó envolver en un enfoque demasiado politizado y negativo acerca del Plan Regulador, y cerraron la puerta a más discusiones objetivas acerca de las posibles y necesarias expropiaciones, aún en el caso que se beneficiarían con ellas. La influencia de La Victoria fue clave en guiar el resto de las reacciones de los vecinos, y esta situación conspiró en contra de un proceso normal de instancias complementarias en la producción del plan. La entrevista
con esta Directora de alguna forma resume las explicaciones públicas que dio la municipalidad de PAC, acerca de por qué el proceso se salió de control.

De hecho, la mayoría de los informantes municipales y regionales del MINVU estuvieron de acuerdo con la idea de que el proceso de producción de un Plan Maestro en PAC estaba ‘politicado’. El significado real de esto se traduce en la percepción de la desequilibrada relación entre los líderes de la población La Victoria y el resto de los representantes vecinales de la comuna, así como el involucramiento del Partido Comunista de Chile hasta cierto grado, como una forma para desestabilizar el proceso (ver Figura 19). La evidencia muestra que ambos elementos son reales, y efectivamente pude observarlos durante el trabajo de campo para esta investigación. De acuerdo a los entrevistados oficiales, esta desestabilización se supone fue realizada mediante la designación, por el partido, de profesionales comunistas en la búsqueda de dar apoyo a los líderes comunistas locales para manipular el resto de las reacciones de los vecinos de PAC.

Un arquitecto externo fue acusado directamente por la municipalidad como uno de los vínculos entre el Partido Comunista y los dirigentes de PAC. En una entrevista conmigo, esta persona confirma que estos dirigentes locales bien pudieron haberse convertido, en cierto punto, en un mero instrumento usado por el Partido Comunista para tomar el control del gobierno municipal, pero al final esto no ocurrió. De hecho, hubo desacuerdos dentro del Partido Comunista con relación a este proceso.

“Una reunión se organizó en el Centro Cultural Víctor Jara sólo para los líderes sociales comunistas. Una vez ahí, sucedió un conflicto entre los comunistas. El concejal de PAC, Ernesto Araneda, una persona con una trayectoria respetable porque fue alcalde de la comuna de San Miguel, también comunista, trató de usar el conflicto sobre el Plan Regulador como una coyuntura política para, de un modo sutil, apoderarse del mando de la municipalidad. Pero Claudina Núñez, dirigente de La Victoria, demandó con firmeza que este proceso fuera abierto para todo la comunidad de PAC. Esto significó que la información sobre el
Lo que indica este arquitecto es que podrían haber existido niveles más altos de autonomía e independencia política, entre los vecinos organizados de PAC, que los que el sector público estaba dispuesto a aceptar. Obviamente, había influencia política ejercida por los comunistas, especialmente aquellos de La Victoria y, en menor grado, de la población de San Joaquín, sobre el resto de los líderes de PAC y sobre los residentes en general. Esta influencia buscaba oponerse al Borrador del Plan Regulador realizado por la consultora y tomar control del proceso. De hecho, algunos representantes vecinales de PAC provenientes de las unidades habitacionales Villa Numancia e Histórica de Chile, se retiraron del proceso de participación, con el argumento de que habían sido ‘silenciados’ por la corriente principal radicalizada. Pero fueron únicamente dos líderes de un total de al menos 16 representantes locales que participaron. No obstante, esta influencia política entre los vecinos organizados de PAC provenía más fuertemente de representantes vecinales elegidos legítimamente por las bases, y no por resolución del aparato del Partido Comunista. Sin embargo, parecía también lógico, al menos para muchos de los entrevistados en esta investigación, que la señora Núñez, quien fue candidata y ganó el cargo en las elecciones para alcalde del 2008, necesitaba aún legitimarse en ese entonces (año 2005) como una líder política efectiva, con oportunidades para ganar la siguiente elección (al momento de publicar este libro, es aún alcaldesa de PAC reelecta en 2012). Núñez necesitaba probar que representaba a la comunidad de PAC en su totalidad y no sólo a sus más cercanos seguidores del ala izquierda de La Victoria. Además, su alto nivel de conocimiento técnico en relación con este caso específico ha sido reconocido por la mayoría de los dirigentes de PAC entrevistados, e incluso por funcionarios gubernamentales.

Por otra parte, la difícil relación entre el aparato técnico municipal y las comunidades locales en movilización de PAC es anterior y no...
debería ser atribuida a este caso particular, ni tampoco como un
conflicto cupular entre el Partido Comunista y el partido político del entonces alcalde (Partido Por la Democracia, o PPD, que integra la “Concertación”, coalición social-demócrata gobernante del país entre 1990 y 2010). La gran mayoría de los dirigentes de PAC entrevistados hicieron evidente su rechazo al modo de operar del alcalde anterior, y sus funcionarios técnicos. Incluso llegaron a denunciar a varios funcionarios municipales (incluyendo al mismo alcalde) de corrupción, cohecho y alianzas con mafias locales de narcotráfico en PAC\textsuperscript{21}. En cualquier caso, el conflicto experimentado en el proceso de rezonificación del Plan Regulador fue, en cierto grado, la culminación en un largo proceso de deterioro político-social que ha tenido lugar desde mediados de los años noventa en esta y otras comunas.
Como ejemplo de una probable mala práctica de la municipalidad, en la Figura 19 se muestra un panfleto anónimo que circuló en PAC a principios del 2005, culpando a la dirigente vecinal Claudina Núñez y...
al Concejal Araneda de aterrorizar a la población local, especialmente a los adultos mayores, con la amenaza de expropiaciones. El panfleto establece de manera clara que no habría expropiaciones. Se acusa aquí a la señora Núñez y al señor Araneda de tomar ventaja política a través de esta táctica. A pesar de ser anónimo, los líderes de *La Victoria* creen que el documento pudo haber sido elaborado desde dentro del aparato municipal, por el nivel de información que muestra, y el hecho de que se enfoca sólo en contra de estos dos protagonistas.

**Los recursos populares: legalizar lo ilegal**

Después de llevarse a cabo el evento en la Escuela Risopatrón, que originó el proceso de formulación de una contrapropuesta social de Plan Regulador, los vecinos organizados de *Pac* utilizaron tres medios para fomentar la participación ciudadana. Primero, talleres regulares, en principio organizados y luego sólo impulsados conjuntamente por los líderes de *La Victoria* y los técnicos de la consultora, los cuales ayudaron a los residentes locales a mantenerse al día con las metas del plan y formar su propia opinión respecto a éste (aunque muy influida por los líderes de *La Victoria*). Un segundo recurso se basó en el uso del ‘Canal 3’ de la estación local de TV y su programación ininterrumpida e ilegal\(^2\), que mantuvo a los residentes de *Pac* informados acerca del desarrollo del Borrador del Plan Regulador. En 2005, en tres largos programas de entrevistas transmitidos en la tarde, los tópicos técnicos y políticos relacionados con la rezonificación fueron ampliamente discutidos (ver Figura 20). El tercer recurso fue el apoyo de los siguientes protagonistas profesionales externos:

- **SUR Profesionales**, una de las organizaciones no gubernamentales más consolidadas en Santiago, especializada en asuntos de vivienda y desarrollo urbano, y de orientación social-demócrata. Hasta 2010, asesoró al gobierno central y al MINVU sobre temas de política de vivienda. La duradera conexión entre SUR y algunos líderes comunales de *Pedro Aguirre Cerda*, en especial Claudina Núñez, fue vital, ya que ella se graduó del Programa de
Líderes Vecinales de SUR. Al menos otros dos dirigentes de Pac siguieron este programa en 2003 y en 2005. Su más alto nivel de preparación, obtenido a través de estos estudios, es una de las causas para que esos tres protagonistas tuvieran tanta influencia entre el resto de los líderes vecinales de Pac en aquel tiempo.

- El arquitecto asesor de la comunidad; también miembro del Partido Comunista, fue quien se involucró con mayor profundidad en todo el transcurso de la elaboración de la contrapropuesta social. Bajo su guía, las propuestas alternativas de la comunidad tomaron una forma más concreta en un texto borrador, y él fue a su vez asistido por sus estudiantes de tercer año de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Tecnológica Metropolitana. Este último apoyo estudiantil resultó primordial para la guía de los talleres comunales, realizados en casi todas las unidades vecinales en los barrios de Pac.

- Colegio de Arquitectos de Chile. Los líderes de Pac recibieron consejo inicial de otra arquitecta, quien inicialmente orientó a los líderes de La Victoria acerca del significado del Plan Regulador, y también les indicó los aspectos cruciales a resolver, tales como la vía férrea norte-sur que divide la comuna.

Se convinieron diez talleres colectivos entre la consultora y los líderes de Pac para celebrarse entre junio y julio del 2005. Así, en las reuniones se buscaría diseminar y debatir el Borrador del Plan Regulador, y éstas se organizarían con mayor participación que las dos audiencias anteriores establecidas por la ley. Las reuniones se llevarían a cabo al tiempo que la versión final del plan de la consultora irían desarrollándose, y los asesores las enfocarían a proporcionar la retroalimentación social que faltó en los intentos iniciales. Pero, hasta ese momento, los líderes de La Victoria ya habían producido varias copias de un CD que contenía el Borrador preliminar de la consultora, con información adicional suministrada por el Concejal Araneda, y estas copias se habían distribuido entre el resto de las unidades vecinales. Con esta información, se desarrollaron talleres adicionales en
casi todas las unidades habitacionales de PAC, donde cada interesado en participar podía analizar la propuesta, apoyados por los profesionales y el equipo de estudiantes.

A principios de julio del 2005, la contrapropuesta global fue ratificada en una asamblea general por los residentes de PAC. Hacia finales de julio, fue presentado a la consultora, el MINVU regional, al gobierno municipal y a los consejeros locales, un borrador comunal alternativo con el fin de someter a consideración las propuestas de la comunidad antes de que el Plan fuera reajustado y aprobado por la autoridad local y nacional (Líderes Comunales de PAC, 2005).

El trazo de un Plan Regulador alternativo para PAC
Treinta micro-propuestas diferentes de regulación urbana, producidas por 19 unidades vecinales, fueron reunidas en un sólo borrador alternativo de Plan Regulador, el cual, a pesar de no tener representación gráfica, mostraba con claridad las perspectivas de los residentes locales acerca del desarrollo urbano. La consultora, después de un rechazo inicial para incluir la participación directa de los vecinos en el proceso, colaboró y asistió de manera parcial en la producción de esta contrapropuesta. El borrador comunal unificado se estructuró de la siguiente manera:

• Incremento del número de macro-áreas estratégicas propuestas por la consultora, de cuatro a 19 subzonas, más cercanas al número de los barrios existentes en PAC.

• Una estructura diferente para las vías locales, más adaptada al tejido local urbano, incluyendo espacios abiertos. No se trazarían nuevas calles sobre el espacio residencial existente, y el sistema inicial propuesto de plazas y ejes estructurantes (‘ensanches’, en el primer borrador) debería eliminarse.

• Zonas de renovación urbana de pequeña escala en las áreas más deterioradas de la comuna. Tal propuesta debería implementarse junto con una política municipal que permitiera: i) el derecho a la extensión de vivienda; ii) solicitudes colectivas para fondos públicos de remodelación, extensión o mejoras en las viviendas existentes; iii) cualquier forma o morfología de viviendas; y, iv) aumento del tamaño máximo de constructibilidad para construir en los sitios hasta en un 80%.

• Zonificación de equipamiento, servicios y reubicación del uso del suelo para la industria. La localización de la nueva sede municipal también debería reconsiderarse (desde su ubicación actual en el cuadrante noreste de PAC) a una posición geométrica más central dentro de la comuna.

• Propuestas para espacios abiertos e instalaciones recreativas,
comprendiendo parques para la comunidad; un parque peatonal paralelo a la calzada del eje Clotario Blest (para convertir las torres de alto voltaje existentes en un conducto eléctrico subterráneo); un camino peatonal en la población Dávila y abrir la calle Manuela Errázuriz. Se debería utilizar parte del presupuesto del municipio para convertir pequeños predios vacíos en espacios abiertos, en los cuadrantes con más densidad de población en PAC.

- Demanda de estudio de riesgos y protección ambiental, en especial analizando los efectos de las estaciones de gasolina, lotes para terminales de transporte, bodegas, almacenes para suministro de gas, recolección de basura y escombros, revestimiento de calles y pasajes, además de otra infraestructura básica faltante en la comuna.

Aunque los líderes sociales de PAC no podían traducir su propuesta unificada de forma gráfica en un mapa, pues era de hecho una lista de factores (detallada para cada unidad habitacional), ellos establecieron con claridad las capacidades en la construcción para las 19 subzonas de la comuna que deberían ser incluidas en un futuro Plan Regulador local. La segunda y última propuesta de la consultora (ver Figura 21) es sustancialmente diferente del borrador preliminar, mostrado en la Figura 10, pues incluía muchas de las necesidades que habían sido ahora expresadas por los habitantes de PAC. De cualquier forma, este borrador final no coincide por completo con las ideas de la comunidad. Por ejemplo, la renta potencial de suelo propuesta por cada uno de las organizaciones vecinales difería de manera considerable, en especial en el noreste de la comuna, en el área que rodea el edificio existente. Asimismo, la consultora se resistió a reducir su potencial original de capacidad de construcción en el cuadrante noreste de PAC.
Sin embargo, en casi el 70% del territorio de PAC, la capacidad de construcción propuesta se consideró, por la comunidad, más adecuada para la estructura espacial existente, y los niveles potenciales de renta
de suelo que se generaban tendían a ser iguales a lo planteado entre la comunidad local y las posiciones de la firma consultora. Asimismo, la propuesta final de vialidad, desarrollada por la consultora, es una consolidación del sistema de vías existente en PAC, sólo con cambios adicionales de dirección del flujo de tráfico vehicular y la conversión de algunas calles locales en avenidas metropolitanas. Este punto en especial fue visto por la comunidad como un logro, porque el riesgo de las expropiaciones, en efecto, se redujo notablemente. El potencial de la renta de suelo planeado para estas áreas no fue tampoco lo suficientemente elevado como para atraer reurbanización a gran escala e intensidad, mientras que las zonas de expropiación para estos fines prácticamente no existían en el nuevo plan. A pesar de las muchas diferencias entre los objetivos de los líderes vecinales de PAC y el borrador final de la consultora, este producto fue considerado por la comunidad como un avance notable sobre la situación anterior.

Sin embargo, al año 2008, la municipalidad aún no había hecho públicos los resultados del proceso, así que el proceso de aprobación del nuevo Plan Regulador de PAC se estancó. La municipalidad estaba en realidad, de esta forma, violando la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la Ley de Municipalidades, debido a su renuencia a divulgar el resultado final del proyecto, y constituir el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), para culminar con la aprobación local del instrumento. Más aún, hubo presión considerable del gobierno central y regional hacia el municipio de PAC, para que este último emitiese la resolución final en relación al Plan Regulador. Los 76 millones de pesos chilenos invertidos por el MINVU regional estaban en riesgo de perderse, debido a esta situación de estancamiento, además del hecho de que dicha municipalidad aún no había aprobado la liberación de los pagos finales a la empresa consultora. Se cree que este proceso fallido en la rezonificación fue percibido por el MINVU regional como una mancha lamentable en su autoreconocida actuación ‘eficiente’ en asuntos de planificación local en la región.

La Directora de la empresa consultora, arquitecta a cargo del proceso de rezonificación de PAC, proporciona una evaluación general de la experiencia, vista desde la perspectiva de estos asesores.
“[La Victoria tiene] toda una historia que yo respeto mucho, pero también pienso que han ido en contra de cualquier posible evolución que pudo haber tenido lugar en la comuna. […] La Victoria es un territorio donde nadie entra, es un territorio que no quiere cambios y ahí también existe un asunto político. […] Pero cuando entras a La Victoria se percibe, desde un punto de vista de desarrollo urbano, un fracaso total. Estamos hablando de las viviendas generadas en forma espontánea con cierto apoyo estatal; pudieron haber consolidado algunos espacios, pero no existe un solo espacio público, los corredores pequeños no tienen conexión con el resto de la comuna y no tienen servicios urbanos. Es un sistema perverso que en alguna manera también ha sido apoyado por las autoridades. Algunas cosas extrañas acontecen ahí. […] Porque tampoco han conseguido generar una comuna integrada, lo cual era nuestra meta. Esta integración era ultra necesaria; de otra manera, ningún camino alternativo [para el desarrollo] es posible, y esa integración tenía que producirse al generar un proceso social. Desafortunadamente, existen fuerzas en este contexto que comenzaron a oponerse a estos cambios. ¿Por qué? Porque hay gran sospecha, ya que los [vecinos] piensan que los consultores externos son promotores inmobiliarios que se apoderarían de su territorio y serían expropiados”.

Esta experimentada arquitecta y planificadora entrega categóricamente una serie de declaraciones acerca de dicha población, tales como: ‘no quieren cambios’, está ‘vacio’, ‘una falla total’, ‘no existe un sólo espacio público ahí’, ‘es un sistema perverso’, ‘ahí no hay un [camino alternativo posible para el desarrollo]’. Sería extraño que el uso de estos conceptos sea involuntario. En cambio, en cierta medida, podría revelar su interpretación del espacio local de PAC como un lienzo en blanco, cuya estructura urbana debe ser recompuesta, o reimaginada, de forma radical. Esta postura se acerca a varios aspectos de los fundamentos totalizantes de planeación proempresarial analizados anteriormente.

Le pregunté a un líder de la población La Victoria por qué la gente de allí estuvo siempre renuente a la propuesta de la gran ‘plaza’, planeada por la consultora para ubicarse al centro de la población. Esta persona respondió: “¿Por qué queremos más plazas? ¿Para que nuestros
jóvenes tengan otro lugar donde drogarse? ¿Y al costo de sacrificar viviendas?”. Esto toca un punto importante. Todo el fundamento de la renovación urbana (respaldada por el discurso más amplio sobre la seguridad urbana y la erradicación del tráfico de drogas en las zonas pobres) contradice considerablemente el hecho de que La Victoria lo que menos necesita en este momento, son espacios abiertos a gran escala con visibilidad descontrolada. Las calles angostas y las manzanas pequeñas pueden ser sujetas a la crítica por muchos arquitectos, pero han demostrado que son medios para un mejor control social y vigilancia comunitaria en este tipo de poblaciones populares pericentrales.
Conclusiones

El rol de la renta de suelo en la reproducción social

Las poblaciones pericentrales, creadas en origen como espacios fundamentales para la clase obrera, tienen primariamente un valor de uso, que debe anteponerse a la agenda actual proempresarial de renovación a gran escala, que busca ampliar la brecha de la renta y posibilitar la captura privada del valor de cambio del suelo urbano. Se deben buscar formas de incrementar el valor de uso del suelo pericentral, posibilitando a la vez la permanencia social residencial.
Las relaciones sociales y económicas complejas que subsisten en el pericentro metropolitano de Santiago representan un alto valor de uso, indispensable para la reproducción social. Pero estas relaciones están también inseparablemente engranadas con las estructuras físicas existentes, aun al momento actual, cuando ese capital fijado en el espacio es irrelevante como valor de cambio, sobre todo cuando se comparan con los precios de suelo predominantes en el resto de la ciudad. El Capítulo iv mostró lo inadecuado que resulta pretender conducir procesos de planificación urbana, tecnocráticos y despolitizados, en este tipo de territorios pericentrales, desconociendo precisamente esa condición de valor de uso. La municipalidad de PAC, desde el principio, asentó una agenda proempresarial para una renovación a gran escala, a través del proceso de elaboración de su Plan Regulador, defendiendo una perspectiva orientada hacia la reurbanización casi total de estos espacios. En el plano del discurso, describió el ambiente urbano de PAC sólo como un territorio deprivado, lo cual permite deducir que existe una cierta ‘apreciación’ moral con respecto a los habitantes locales, y por ende también algún grado de subjetividad de clase.

Sin embargo, Chile vive hoy en una democracia, con formas de ‘gobernanza’ supuestamente sofisticadas. Ello implica, entre otras cosas, que los procesos de rezonificación en espacios con conflictos sociales, no pueden dejarse al criterio de asesores privados externos o funcionarios municipales, muchos de los cuales demuestran recursos metodológicos y conceptuales limitados para desarrollar una comprensión más profunda de las contradicciones históricas que subyacen en los espacios locales que buscan planificar. Por otra parte, y dado que muchas poblaciones de clase obrera fueron política y militarmente atacadas y estigmatizadas en tiempos de la dictadura militar (1973-1990), aquellos que permanecieron ahí consideran su territorio como parte de su legado político, heredado de casi dos décadas de combatir el poder del Estado represor. En consecuencia, muchos residentes populares creen que el Estado democrático actual (tanto a nivel municipal o nacional) tiene la obligación de preservar este derecho.
Pero el tipo de confrontación actual con el Estado es diferente de los largos periodos de protesta y represión violenta, experimentados durante los años setenta y ochenta. Los altos niveles actuales de organización social y política parecen ser efectivos para mantener el conflicto dentro de un marco legal. En palabras de Holston (2009), los métodos utilizados en PAC en 2005 pueden definirse como ‘legalizados’. Es decir, no se ejerció violencia, y no se condujo ninguna manifestación organizada que se saliera de cauces institucionales. Mi conclusión es que ello se debe, en gran parte, al alto índice de pequeña propiedad privada de suelo en PAC, como desarrollaré más adelante.

Puede ser paradójico, pero aun considerando su relevancia política durante el periodo democrático a partir de 1990, el caso de conflicto y resolución política desarrollado en PAC, entre 2003 y 2005, todavía es poco conocido (y menos comprendido) entre académicos y actores gubernamentales clave en Chile, sin mencionar a los medios de comunicación. No obstante, el caso de PAC permite extraer al menos seis lecciones generales:

1. Los conflictos urbanos en el pericentro son básicamente conflictos de clase que necesitan resolverse bajo esta perspectiva; sin embargo, la naturaleza social del pericentro es con frecuencia olvidada por el aparato de planificación del gobierno a nivel nacional y local (que se revela a través de sus posturas ‘normativas’ y despolitizadas); ello fue lo que primariamente condujo a las serias dificultades durante el proceso de planeación de PAC, entre 2003 y 2005.

2. Visto desde el aparato de gobierno, la participación social de vecinos organizados no debería ser interpretada ni como una ‘moral imperativa’, o sólo como un procedimiento por cumplir con la ley vigente, sino como una oportunidad vital para obtener un flujo de información necesaria sobre los problemas urbanos experimentados a nivel local, y de esta forma enfocar la inversión de los recursos públicos y privados hacia los problemas realmente claves de una comuna.
3. El conocimiento técnico sobre planificación urbana, adquirido por los líderes sociales urbanos locales, puede ser filtrado, con éxito y destreza, hacia los residentes locales, con lo que se valida de forma política el proceso de planificación, y se enriquece el resultado final (el Plan).

4. Un liderazgo politizado por ningún motivo desvirtúa la oportunidad de involucrar esferas políticas a nivel nacional en los conflictos a nivel local, para la consecución de sus fines a nivel local.

5. Es posible lograr una participación social, real y efectiva, en planificación urbana local, con el fin de superar efectivamente los estrechos límites establecidos por la legislación nacional en asuntos de planificación urbana.

6. Es posible convertir y usar recursos ilegales (en el caso de pac, el canal de televisión local, o la presión política ejercida al gobierno local) en resultados legales (el borrador y el Plan final).

De cualquier forma, es probable que varias de las lecciones aprendidas aquí puedan contribuir a la resolución exitosa de conflictos de esta naturaleza para el futuro, en otros casos chilenos, e incluso de la región latinoamericana.

Los altos índices de propiedad modesta de la vivienda y suelo en un país como Chile podrían explicar particularidades interesantes. Por ejemplo, los residentes del pericentro de Santiago tienen mayor control sobre la propiedad de suelo, que aquellos en la mayoría de las ciudades del ‘norte global’ que enfrentan gentrificación. Como muchos residentes-propietarios sufren el problema de allegamiento, tendencias a la especulación por arrendamiento, blockbusting o ‘estallido’ (ver Capítulo ii) rara vez ocurren en estos lugares, porque el valor de uso del espacio residencial es extremadamente alto. Sin embargo, en la medida en que las rentas de suelo potenciales se incrementan a través de nuevas regulaciones del suelo, sumado a inversión estatal en infraestructura, una forma institucionalizada de redlining surge como
condición necesaria para el aumento de la brecha de renta. El *redlining* institucional en Chile opera a través de las ordenanzas nacionales de construcción y los planes maestros locales, los cuales en algunas zonas definidas como estratégicas para la renovación urbana, reducen ostensiblemente las posibilidades de renovación a pequeña escala y, de esta forma, también reducen el valor de los edificios modestos o, mantienen este valor bajo. Es muy probable que el *redlining* institucional aparezca dondequiera que haya una alta concentración ‘social’ de la propiedad del suelo. Por ende, una precisión teórica acerca del problema del *redlining* es que éste sobreviene no sólo en áreas urbanas que fueron primero burguesas y ahora se encuentran desvitalizadas o son zonas industriales abandonadas, sino también, en particular, en poblaciones pericentrales populosa y vitales, como *La Victoria* o *José María Caro*. El impacto que una política de *redlining* o los instrumentos de rezonificación puede tener en el valor de uso del espacio urbano, es sumamente considerable.

La doble naturaleza de la Renta Capitalizada de Suelo (*RCS*) es una característica particular de la ‘frontera urbana’ (por usar un término ya clásico de Neil Smith) del pericentro de Santiago. Para el caso de pequeños propietarios (que son producto de los esquemas estatales de distribución fragmentada de la propiedad, como aquellos desarrollados en la mayoría de las áreas pericentrales de la ciudad de Santiago) existe un cierto nivel máximo de renta de suelo; es decir, un límite de capitalización que no puede sobrepasarse por los medios vigentes de producción de vivienda con los que cuentan. Este nivel de renta capitalizada de suelo puede ser llamado como *RCS*-1, y debe entenderse como renta diferencial, es decir, generada por las actuales capacidades de edificación que caracterizan el suelo, o por ubicación en la ciudad, dadas todas las externalidades y restricciones presentes en el área. Para estos pequeños propietarios, la *RCS*-1 equivale al precio a recibir por sus predios en una venta, bajo las condiciones regulatorias existentes (López-Morales, 2011).

No obstante, con los cambios que surgen en las regulaciones locales urbanas para la construcción, se da un nivel de renta de suelo considerablemente más elevado. La mayor parte de la renta de
suelo en el pericentro de la ciudad, en rigor, es capitalizada por los desarrolladores inmobiliarios, debido al volumen de producción a gran escala que exhiben. Por lo general, estos redesarrolladores tienen suficiente acceso a crédito financiero, capacidad de construcción a gran escala y habilidad para superar las ajustadas restricciones de edificación, impuestas a aquellos proyectos de vivienda más modestos y pequeños, enclaustrados por las regulaciones nacionales y locales de construcción. Este segundo nivel de renta puede ser llamado RCS-2, y es una forma de monopolio de clase sobre la renta de suelo (en la manera definida en el Capítulo 1). En todos los rangos, esta es la parte más fecunda de la renta potencial de suelo, y es obviamente la que interesa a los desarrolladores privados a gran escala, y que es la que actualmente ‘generan’ los municipios de las comunas pericentricas, en sus espacios a redesarrollar, a través de sus regulaciones de suelo. Pero la RCS-2 no sólo representa un alto rendimiento en la acumulación de renta de suelo, sino también una forma predatoria de obtener riqueza por externalidades, según los efectos ambientales y urbanos que la intensa explotación de la brecha de la renta genera en poblaciones socialmente consolidadas y sus áreas circundantes.

En Chile, la división entre estos dos niveles de renta de suelo capitalizada 1 y 2 se produce debido a la capacidad de control del suministro de suelo por los desarrolladores, y la monopolización de las regulaciones para la construcción por parte del aparato público y municipal. Ya que los desarrolladores pueden adquirir terreno a una velocidad mayor con la que se valoriza el suelo a través de los cambios en las regulaciones para la construcción, éstos están en condición de capitalizar el precio más elevado sobre el costo más bajo de la tierra pagado al propietario original (recibido por estos últimos como RCS-1). Es importante subrayar aquí que la contradicción histórica marxista entre el capital productivo y el latifundismo ocioso parece haber sido resuelta en Chile a través de la completa apropiación de los dos recursos: la tierra y los medios para explotarla, por los agentes urbanos que aprovechan la monopolización de clase de ambos bienes.

El último punto es precisamente el que determina que la destrucción creativa de las zonas pericentricas “‘gentrificación’ por
desposesión de la renta de suelo” (López-Morales, 2011). A partir
de las interpretaciones contemporáneas de “acumulación primitiva”
(Glassman, 2006; Harvey, 2003), un proceso claro de despojo de la
renta de suelo surge como forma de absorción por parte del mercado
de un espacio no comodificado, producido socialmente a lo largo de
la historia moderna de la ciudad, y cuyo valor de uso refleja formas
de propiedad sin mercantilizar. Para estos espacios, la absorción
corporativa de la brecha de la renta representa la expulsión potencial de
sus residentes, por la privatización del capital fijado al espacio, que al
momento previo a la renovación, los ayuda a permanecer en el lugar.
A pesar de las caracterizaciones tipológicas de los muchos estudios
y teorización sobre la gentrificación, que provienen de la órbita norte-
atlántica23, es relevante notar aquí que los principios estructurales de
este fenómeno social se verifican, con algunas diferencias, en realidades
periféricas como la chilena. La gentrificación por desposesión de la
renta de suelo es mucho más compleja que un proceso de reemplazo
entre grupos sociales con ingresos diferenciados, en conflicto por
el uso del mismo espacio de la ciudad, o que la historia de hogares
individuales enfrentando desplazamiento (como es la narración
acostumbrada sobre el proceso de gentrificación).
En Chile, la generación por captura monopólica de clase de
la brecha de la renta tiene algunos otros aspectos particulares que
mencionar. Además de los severos efectos sociales relativos a la
inequitativa acumulación de la brecha de la renta (RCS-1 y RCS-
2) y la relevancia de la intervención del Estado en este proceso, es
importante subrayar que las formas ‘institucionales’ del redlining
observadas aquí, se producen no por agenciamiento de los bancos
o instituciones financieras (como se describe tradicionalmente para
realidades capitalistas europeas o norteamericanas) sino que de los
gobiernos municipales, especialmente en el pericentro de la ciudad,
que responden, en cierta forma frenéticamente, compitiendo unos
con otros, a las agendas proempresariales capitalistas de activación de
espacios de acumulación. Es aquí, precisamente, donde convergen los
aspectos estructurales sobre producción en la brecha de renta, con las
dimensiones más impredecibles del Estado proempresarial, incluyendo
algunas de sus contradicciones.

De hecho, existen al mismo tiempo otras políticas de Estado, enfocadas a añadir valor de uso y cambio a los espacios de bajos ingresos en la ciudad, sin privar necesariamente a los actuales residentes-propietarios de su renta de suelo. De cualquier forma, el gobierno chileno pareciera ser menos una entidad monolítica, y más una suma de aparatos y políticas dispares, usualmente contradictorias. Mientras el Estado nacional promueve con decisión un modelo inclusivo para mejorar la vivienda social en las zonas pobres (el programa Fondo Solidario de Vivienda), otras ramas a nivel nacional y local del Estado priorizan la construcción en altura a cualquier costo social. Se vuelve claro que el rol del Estado urbano es tremendamente complejo, como resultado de una combinación de presión por la vivienda social, cabildeo de los desarrolladores, así como periódicas modificaciones políticas y de instrumentos pro-renovación a gran escala a nivel nacional y local. Aunque existen otros factores e implicaciones en la reurbanización de los barrios pericéntricos de Santiago, la devaluación de la RCS-1 y la acumulación del monopolio de clase de la RCS-2 muestran cómo la gentrificación en Chile es un proceso manipulado por la política nacional y local.

Neil Smith (1979, p. 547), una vez declaró que la gentrificación es “efectivamente el retorno a la ciudad, pero más por parte del capital que de la gente”. Tal afirmación parece estar corroborada por el modelo actual de renovación urbana pericentral en Santiago de Chile, al tiempo que sus formas de valuación de la RCS-2 y devaluación RCS-1 semejan las dos caras de una misma moneda. Desde la perspectiva del espacio local, el despojo social de las rentas más elevadas del suelo, puede ser un precio muy alto a pagar por los resultados positivos que se generan con el modelo de renovación urbana a gran escala imperante, tales como un repoblamiento intensificado en algunas zonas pericentrales, ingresos financieros municipales irrelevantes, y atracciones para dichas poblaciones sólo en términos de bienes privados.

Algunos puntos particulares observados en este caso de estudio presentan desafíos para los principios estructurales de la teoría de la brecha de la renta. Probablemente, esta teoría no ha sido enfocada lo
suficiente para analizar los efectos sociales que el cierre de la brecha de la renta pudiera tener en áreas urbanas de bajos ingresos, ocupadas por propietarios, donde el despojo de la renta de suelo (en forma de RCS-1) desplaza a estos residentes hacia ubicaciones de localización menos ventajosa en la ciudad. Los teóricos de la brecha de renta tampoco han visto, hasta ahora, mayor intervención del Estado en la producción y formas de acumulación de la brecha de renta. El caso de Santiago muestra que un aumento en la Renta Potencial de Suelo es posible mediante ordenanzas de construcción ajustadas a los intereses corporativos inmobiliarios, mientras que existen regulaciones tremendamente restrictivas a la mejora de la vivienda existente.

Una profunda reformulación de la estrategia de Estado para con la renovación urbana debería considerarse políticamente en Chile. En primer lugar, es necesario entender que el pericentro tiene una demografía especial, con diferentes niveles de consolidación urbana que el resto de la ciudad y, particularmente, una renta de suelo (medida en valor de cambio) comparativamente más devaluada que el centro y la periferia. Por lo tanto, merece ser tratado dentro de una categoría analítica especial y con políticas urbanas adecuadas. Segundo, ante estos niveles de consolidación, la renovación urbana del pericentro no debería basarse en una simple venta de terreno residencial a precios de mercado, sino en un intercambio de valores equiparados al verdadero valor de uso. Para que esto suceda, debe reconocerse primero el derecho de los residentes-propietarios a añadir valor a pequeña escala a sus propiedades bien ubicadas, y a que reciban los beneficios de tener un emplazamiento hasta cierto punto con alta centralidad.

De tal manera que, regulaciones adecuadas para la renovación del pericentro deberían proporcionar oportunidades e incentivos para la densificación a pequeña escala, semejantes a aquellas que en la actualidad se proporcionan para la construcción a gran escala. A la vez, el programa de mejoramiento de vivienda FSV (o una versión mejorada de este), debería deslindarse de una eventual administración deficiente por parte del municipio, mientras que el MINVU central y regional deberían tener más roles que ejecutar y no tan sólo en el monitoreo del programa. Un modelo difundido y bien enfocado de densidad
urbana media podría también crear mayor capacidad residencial en el pericentro, de manera más sustentable en lo social y ambiental, que el actual modelo privado a gran escala. Tal modelo alternativo ayudaría de forma decisiva a dar marcha atrás a la pérdida de población en los barrios pobres, apoyar a las pequeñas empresas constructoras, e incluso a abrir micro mercados de alquiler.

Una profunda reconfiguración al modelo privado de renovación urbana pericentral subsidiado por el Estado es necesaria en Chile. Mientras que los principales agentes de renovación de la ciudad ya no deberían ser los desarrolladores a gran escala, sino que los residentes, los esfuerzos del sector público deberían encaminarse a crear una alternativa más participativa en lo social para la reurbanización del pericentro, con énfasis en la distribución social de la renta de suelo.
Anexo
Datos sobre Chile y el Área Metropolitana del Gran Santiago (AMGS)

Chile se ubica en América del Sur. Su territorio ocupa una larga y angosta franja entre la cordillera de Los Andes y el Océano Pacífico. Colinda con Perú y Bolivia al norte, y con Argentina al este. Tiene 4 mil 300 kilómetros de largo y un promedio de 175 kilómetros de ancho; abarca cerca de 757 mil km\(^2\) de territorio (ver Figura 22).

La Región Metropolitana de Santiago es una de las 15 que el país contiene actualmente; comprende un área de 15.403,2 km\(^2\) e incluye el Área Metropolitana del Gran Santiago (AMGS), que es la capital del país y que engloba 34 comunas (ver Figura 23). En 2006, la mancha urbana del AMGS cubría 641.4 km\(^2\) o 64 mil 140 hectáreas. La ciudad se localiza a una altura promedio de 520 metros sobre el nivel del mar, en el Valle Central del país. Como en casi todas las ciudades de América Latina, gran parte de las sedes administrativas del gobierno nacional se ubica en la capital, a excepción del Parlamento Nacional, que se encuentra en la ciudad portuaria de Valparaíso. De acuerdo con el Censo Nacional del 2002, los habitantes en el AMGS sumaban 5.4 millones de personas, que eran cerca del 85% de los habitantes de la Región Metropolitana de Santiago, la cual tenía 6.3 millones. A su vez, la población regional representaba cerca del 40% de la población nacional. Este elemento solamente muestra la alta primacía que tiene Santiago en el país, una característica reforzada por el hecho de que, entre 1996 y 2004, la Región de Santiago (el AMGS y sus centros suburbanos) produjeron 43.5% del PIB nacional (Banco Central de Chile, 2005).
Santiago es, con toda probabilidad, el tercer centro financiero en América del Sur (después de Sao Paulo y Buenos Aires). En este sitio se concentran las fuerzas principales de comando y control de las estructuras productivas, públicas y privadas, del país (De Mattos, 2000), y también es el centro manufacturero de mayor importancia, a pesar del proceso radical de desindustrialización del pericentro metropolitano en los años setenta y ochenta. Entre 2003 y 2006, 44% de toda la manufactura chilena se producía en Santiago (Banco Central de Chile, 2008), y esto representó cerca de 17% del producto de la Región de Santiago.
Figura 23 AMGS con la comuna Pedro Aguirre Cerda (PAC), la Zona de Subsidio de Renovación Urbana (ZSRU) y el proyecto de Ciudad-Parque Biocentenario (CFEB)
Referencias

Notas · Bibliografía · Siglas y Acrónimos
Figuras · Gráficas · Tablas
Notas

1. En Chile, comuna corresponde administrativamente a un territorio circunscrito, gobernado por una municipalidad, su espacio es regulado localmente por un Plan Regulador. El Área Metropolitana del Gran Santiago consta de 34 comunas.

2. Pericentral se refiere a la periferia inmediata del área central. Su significado es muy parecido a los de inner city, y actualmente es usado en forma extensa por académicos y miembros del sector público chilenos. En el caso de Santiago, el pericentro denota a comunas y barrios alrededor del núcleo metropolitano, es decir, la comuna de Santiago. En el Capítulo I se desarrolla una explicación más detallada sobre la conformación histórica del pericentro urbano de Santiago.

3. Prefiero utilizar este neologismo importado al castellano, por ser ya de amplio uso entre académicos y comentaristas iberoamericanos, así como denotar más claramente un proceso de transformación urbana excluyente, en vez de el intento de traducción literal de ‘aburguesamiento’ o ‘elitización’. Incluso la gentrificación no implica necesariamente el arribo de una clase ‘burguesa’ o ‘elitista’ a los barrios, sino que un conflicto de clase que puede ser latente (López-Morales, 2011), como se verá más adelante en este libro.

4. Este concepto se explica en el Capítulo II.

5. En Chile, una población es una localización residencial de bajos ingresos, con densidades residenciales media o baja, y que ha sido generada ya sea por autoconstrucción o por política estatal. El equivalente más cercano es ‘favela’ en portugués.

6. En Chile, ‘tomas’ de suelo y asentamientos de auto-construcción políticamente organizados.

7. Capital switching.

8. El año en que Bähr y Riesco publicaron es significativo, porque es el momento crítico en que Santiago empezó a experimentar los efectos socio-espaciales de políticas neoliberales de desindustrialización y desregulación de suelo urbano.

9. Harvey (1974, 1989b) reinterpretó las clásicas categorías marxistas de
la renta de la tierra, y las hizo aplicables a la economía urbana capitalista contemporánea. De acuerdo con este autor, la renta urbana es generada por el ser humano y escasea artificialmente, cosechada por un grupo social que tiene comportamiento de clase y que apunta a incrementar el precio de esta renta sin producir nada por éste. Ésta es la ‘renta monopólica de clase’, y se basa en los intereses de la burguesía propietaria quienes, por un lado, intervienen en arreglos políticos e institucionales, e influyen el mercado del suelo urbano en busca de obtener una mejor tasa de retorno y, por el otro, generan un rentabilidad adicional porque poseen un bien limitado, que corresponde al espacio urbano y/o edificios bien localizados. Existe poder de clase ejercido para reducir la incertidumbre de la competencia en el uso del suelo, y este poder se manifiesta a través de la regulación estatal (planificación urbana, suministro de infraestructura, subsidios o incluso corrupción política). Las regulaciones de la construcción son vitales para esto (por ejemplo, a través de directrices que limiten la construcción de bajo presupuesto) de manera que que ciertas áreas geográficas son priorizadas para ciertos grupos socio-económicos, mientras el acceso social a dichas áreas se constrín en la medida en que los precios de suelo aumentan. Los mecanismos modernos de la renta monopólica de clase necesitan operar en nichos de mercado reducidos, generalmente en submercados de espacio restringido, con el propósito de asegurar suficiente escasez de oferta en ellos. La renta monopólica de clase social se filtra hacia arriba y no hacia abajo; trasfiere dinero de grupos de bajos o medianos ingresos a la burguesía dominante, transitando desde la renta diferencial hasta la renta monopólica de clase, terminando finalmente en las esferas financieras. Este proceso corresponde de hecho a ‘la revolución urbana’ de Henri Lefebvre (2003), y responde a las reglas del mercado financiero, donde el circuito primario de capital se mueve radicalmente hacia un segundo circuito (especulativo con base en la renta), siempre bajo la condición de que la esfera urbana ofrezca mejores tasas de retorno que el mercado financiero o comercial (tercer circuito).

10. Que denomino RCS-2 cuando es capturada por el redesarrollador.

11. En los casos norteamericanos, se ha documentado extensamente la provocación, por parte de agentes inmobiliarios, de miedo entre propietarios caucásicos, con la inminente presencia de residentes latinos y de color, justo para conseguir su huida y luego la adquisición de sus propiedades a un bajo precio, con el fin de revenderlas o rentarlas a los latinos o personas de color recién llegadas a un precio más alto.
12. La UF es una unidad de cuentas utilizada en Chile, autoajustable de acuerdo al IPC e inflación. A septiembre 2013, 1 UF equivale a US$ 46.

13. Se advierte que este análisis se realizó en el año 2008, y que esta predicción se cumplió en gran medida en el mercado de Santiago, aunque no hacia PAC que, al año 2013, ha mantenido un Plan Regulador tremendamente restrictivo al mercado de renovación urbana.

14. La competitividad se repite como un mantra en las definiciones políticas urbanas en Chile. Como muestra, revisar la reciente definición del borrador para la Política Nacional de Desarrollo Urbano, en http://politicaurbana.minvu.cl/

15. Desde una racionalidad privatista, el ‘revanchismo’ significa culpar a los desposeídos por las pérdidas de bienes públicos en el pasado. Ello refleja una ‘fatiga de compasión’ o una erosión de la simpatía pública por los desposeídos. El ‘revanchismo’ no implica sólo volver invisibles a los pobres, sino penalizarlos en defensa de los privilegios de los victoriosos. Políticas anti-homeless han sido paradigm del ‘revanchismo’ en Europa (DeVerteuil, 2006). A pesar de que se ha considerado como una hipótesis demasiado radical, no aplicable en cada contexto (Slater, 2003; Uitermark y Duyvendak, 2008), especialmente latinoamericano, el hecho es que las prácticas institucionales ‘revanchistas’ se han contemplado en muchos casos emblemáticos de Europa y EE.UU. (Atkinson, 2003a, b; Bernd y Helms, 2003; Hubbard, 2004; MacLeod, 2002; Niedt, 2006; Smith, 1998; Van Criekingen et al., 2006) e incluso en Sudamérica (Swanson, 2007).


17. Sin embargo, en el periodo intercensal 2002-2012, las comunas del pericentro aumentan en promedio un 7% de población. La tendencia se revierte totalmente y es producida por la inyección de usuarios nuevos de la renovación urbana. En total, 230 mil unidades residenciales han sido producidas entre 1990 y 2008, y a partir del año 2006, el pericentro ocupa
un 47% del total de la superficie de vivienda autorizada para construcción en toda la Región Metropolitana de Santiago. Esto ha hecho que el sector público retome la confianza perdida en los efectos ‘re pobladores’ del SRU y sus políticas proempresariales de renovación urbana.

18. Datos más actuales muestran que entre 2000 y 2010, el 55% de la oferta en la comuna de Santiago-Centro era controlada por cuatro megaempresas inmobiliarias. Existe también con esto una tendencia al incremento del precio real de venta para las 11 comunas pericentrales, de un promedio de mil 100 UF a mil 500 UF (36%), con una reducción del tamaño promedio de las unidades residenciales producidas de 70 a 50 m² (29%). En un 90% de los casos, se produce vivienda de uno o dos dormitorios que en promedio no excede los 45 m² y que en precio bordea las mil 700 UF. Es decir, el mercado produce unidades cada vez más pequeñas y costosas. Por estas dos características solamente, este mercado de por sí ya es excluyente de hogares más extensos que cuatro integrantes, o con tasas de allegamiento variables, ambos casos configurando más del 25% de la población residente en el pericentro.

19. El costo del proyecto fue de 80 millones de pesos chilenos en total (160 mil dólares aproximadamente), 95% del cual provino de algunas fuentes regionales y los cuatro millones restantes del municipio PAC. Proyecto Código N° 20180023-0 en Programa de Inversión Regional, Gobierno de Chile (SERPLAC, 2005).

20. Fuente: Programa de entrevistas en la estación televisiva local ‘Señal 3 La Victoria’.

21. Aunque la corroboración de estas graves acusaciones está más allá de esta investigación, pareciera ser que se originaron en percepciones negativas personales hacia el alcalde. En cualquier caso, esto refleja un considerable nivel de separación entre el aparato municipal de PAC y sus vecinos.

22. La ley chilena de telecomunicaciones prohíbe TV local y transmisiones por radiodifusoras locales.

23. Clásicamente, describiendo gentrificación por sofisticación, galerías de arte, hoteles-boutique, y en general un incremento del consumo elitista en los barrios.
Bibliografía


Arriagada, Camilo y Daniela Simioni, (2001), *Dinámica de valorización de suelo en el área metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano*. En Medioambiente y Desarrollo N° 44, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago. [http://www.lincolninst.edu/pubs/703_Din%C3%A1mica-de-valorizaci%C3%B3n-del-suelo-en-el-Gran-Santiago--](http://www.lincolninst.edu/pubs/703_Din%C3%A1mica-de-valorizaci%C3%B3n-del-suelo-en-el-Gran-Santiago--)


CED, (1990), *Santiago Dos Ciudades: Análisis de la Estructura Socio-económica Espacial del Gran Santiago*, Centro de Estudios del
Desarrollo, Santiago.


De Ramón, Armando, (1985), Vivienda, en Armando De Ramón


Flyvbjerg, Bent, (2006), Five Misunderstandings About Case-Study Research, Qualitative Inquiry, vol. 12, núm. 2, pp. 219-245.


Gobierno de Chile, (2005), *Decreto Supremo No 174 (Vivienda y Urbanismo)*, MINVU, Santiago.

Gobierno de Chile, (2007a), *Ley General de Urbanismo y Construcciones*.

Gobierno de Chile, (2007b), *Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones*.


Hidalgo, Rodrigo, (2005), *La Vivienda Social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Santiago.


Alternativo (CENDA), Santiago.


MINVU, (2008b), Nueva Política Habitacional (Resumen), Santiago.


Líderes Comunales de pac (2005), Proyecto de Memoria de Alternativa de la Comunidad al Plan Regulador de Pedro Aguirre Cerda, Santiago: autoeditado.


Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester, (2001), *Santiago de Chile: Metropolización, globalización, desigualdad*, EURE, vol. 27, núm. 80, pp. 121-139.


SERPLAC, (2005), Programa Regional de Inversiones Región Metropolitana de Santiago 2005. Seremi de Planificación y Cooperación-Región Metropolitana de Santiago


Slater, Tom, (2003), The geography of the gentrifying “North American” neighbourhood: a comparison of South Parkdale, Toronto, and Lower Park Slope, New York City. Tesis PhD, en Department of Geography, King’s College, London.


Smith, Neil, (1996a), Gentrification, the Frontier, and the Restructuring of Urban Space, en Susan S. Fainstein y Scott Campbell (eds.), Readings


Yin, Robert K., (2003), Case Study Research: Design and Methods, Sage, London.

Siglas y Acrónimos

AMGS:  
Área Metropolitana del Gran Santiago.

CESCO:  
Consejo Económico y Social Comunal.

CORVI:  
Corporación de Vivienda.

DCN:  
Distrito Central de Negocios.

FAR:  
Floor Area Ratio.

FSV:  
Fondo Solidario de Vivienda.

BID:  
Banco Interamericano de Desarrollo.

ISI:  
Industrialización por Sustitución de Importaciones.

LGUC:  
Ley General de Urbanismo y Construcciones.

LOCM:  
Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

MINVU:  
Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

OGUC:  
Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

PAC:  
Comuna pericentral Pedro Aguirre Cerda.

PIB:  

Producto Interno Bruto.

PRC:
Plan Regulador Comunal.

PRMS:
Plan Regulador Metropolitano de Santiago.

RCS:
Renta capitalizada de suelo.

RPS:
Renta potencial de suelo.

SERVIU:
Servicio de Vivienda y Urbanización.

SIG:
Sistema de Información Geográfica.

SII:
Servicio de Impuestos Internos.

SRU:
Subsidio de Renovación Urbana.

VE:
Valor de edificación.

USAID:
Agencia para el Desarrollo Internacional.
http://www.usaid.gov/

ZSRU:
Zona de Subsidio de Renovación Urbana.
Figuras

Figura 1
Vista típica de sector en renovación urbana en altura en Santiago.

Figura 2
Las cuatro áreas residenciales más densas en Santiago.

Figura 3
Vista de una población en PAC.

Figura 3a
Vista de una población en PAC.

Figura 4
Modelo funcional-espacial para Santiago.

Figura 5
Zonas industriales definidas por el Plan Regulador Intercomunal de Santiago (PRIS) de 1960

Figura 6
Ubicación de conjuntos construidos por la Corporación de Vivienda.

Figura 7

Figura 8
Origen y destino de hogares erradicados entre 1979 y 1985.

Figura 9
Nuevas unidades residenciales construidas en Santiago, 1990–2001 con Transectas 1 y 2 trazadas en el mapa para un análisis de la RCS.

Figura 10
Estructura principal del nuevo Plan Regulador local de PAC propuesto en 2005 por la administración municipal.
Personas beneficiadas por el programa Fondo Solidario de Vivienda como porcentaje del total de población en macro-zonas metropolitanas, entre años 2001 y 2006.

Figura 12

Figura 13
Valores reales promedio (UF/m²) en distritos metropolitanos (1990).

Figura 14
Valores reales promedio (UF/m²) en distritos metropolitanos (2005.)

Figura 15
Vistas de conjunto del nuevo ambiente residencial construido con el Subsidio de Renovación Urbana.

Figura 16

Figura 17
Unidades Vecinales de PAC.

Figura 18

Figura 19
Texto de un panfleto anónimo que circuló en PAC a principios del 2005.

Figura 20
Dos diferentes programas nocturnos de entrevistas en la estación local de TV ‘Señal 3 La Victoria’, enfocada en la nueva elaboración del Plan Regulador.

Figura 21
Versión final del Plan Regulador entregado por la Empresa Consultora.

Figura 22
Chile en América del Sur, Región Metropolitana de Santiago y, en rojo, la comuna Pedro Aguirre Cerda (PAC).

Figura 23
AMGS con la comuna Pedro Aguirre Cerda (PAC), la Zona de Subsidio de Renovación Urbana (ZSRU) y el proyecto de Ciudad-Parque Bicentenario (CPB).
Tablas

Tabla 1
Número de hogares en callampas, 1952 y 1959.

Tabla 2
Indicadores de desindustrialización para el sector de manufactura en Chile, 1974-1982.

Tabla 3
Comparación entre ordenanzas de construcción existentes y propuestas (en 2005) en PAC, con estimados de RPS.

Tabla 4
Familias y personas beneficiadas por el programa Fondo Solidario de Vivienda como porcentaje del total de población en macro-zonas metropolitanas, entre años 2001 y 2006.

Tabla 5
Unidades de vivienda nueva vendidas a 2 mil UF o menos, por municipio (1995-2005).

Gráficas

Gráfica 1
Modelo de renta del suelo con procesos de valuación/devaluación.

Gráfica 2

Gráfica 3
Metros cuadrados construidos para uso residencial en cuatro municipios dentro de la ZSRU (1990-2005).
Academia

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
El Colegio de la Frontera Norte A.C. México
El Colegio Mexiquense, A.C. México
Instituto Politécnico Nacional, México
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México
Lincoln Institute of Land Policy, Estados Unidos
Newcastle University, Inglaterra
Pontificia Universidad Católica de Campinas, Brasil
Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile
Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú
Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México
Universidad Autónoma del Estado de México, México
Universidad Autónoma de Manizales, Colombia
Universidad del Valle, Colombia
Universidade do Extremo Sul Catarinense, Brasil
Universidad de Alicante, España
Universidad de Barcelona, España
Universidad de Buenos Aires, Argentina
Universidad de Colima, México
Universidade de São Paulo, Brasil
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Universidad Nacional Autónoma de México, México
Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina
Universidad Nacional de Ingeniería, Perú
Universidad Nacional de Mar de Plata, Argentina
Universidad Nacional de San Juan, Argentina
Universidad Nacional Experimental del Táchira, Venezuela
Universidad Politécnica de Madrid, España
University College London, Inglaterra
University of Manchester, Inglaterra
University of Sheffield, Inglaterra
University of Texas at Austin, Estados Unidos
Organización 2012

Astrid Bolbrügge
Silvia Castillo
José Arnulfo Colín
Alejandra De la Mora
Amelia Fuentes
Alba Gámez
Julia Gómez
Miguel Ángel Guerrero
Andrea Lara
Lorena de Monserrat Mondragón
Nora Judith Núñez
Edgar Gabriel Peña
Nely Plata
Jessica Janeth Téllez
Miguel Torres
Luis Fernando Zarza

Gracias al apoyo de

Eduardo Aguado
Ivett Tinoco
Arianna Becerril
Carlos Zedillo
Índice

Introducción

Cambio urbano y destrucción creativa en el pericentro de Santiago de Chile 30
El caso de estudio del pericentro sur y comuna de Pedro Aguirre Cerda (PAC) 35
Secciones y características del libro 42

Capítulo I

Destrucción creativa: hacia una teoría histórica de la renovación urbana pericentral 47
Destrucción creativa y pericentro 48
Conformación industrial de pericentro latinoamericano 51
Industrialización por sustitución de importaciones y desarrollo social en el pericentro de Santiago (1930-1973) 54
Nacimiento y desarrollo de una espacialidad ‘obrera’ 60
Destrucción dictatorial del pericentro: abriendo las bases para la neoliberalización urbana 64

Capítulo II

La ‘producción’ de la brecha de renta (rent gap) como forma actual de destrucción creativa 77
Brecha de renta como mecanismo de destrucción creativa 78
Análisis de renta de suelo adaptado para Santiago 82
El efecto del subsidio de renovación urbana (SRU) en las variaciones de renta capitalizada de suelo (RCS) en el pericentro sur 85
Transecta 1 85
Transecta 2 89
Plan Regulador de pac: hacia una zonificación de suelo flexible 91
Devaluación de capital fijo socialmente producido: ¿una forma de redlining institucional? 95

Capítulo III

Urbanismo proempresarial 104
¿Qué es el urbanismo proempresarial? 105
La ‘política’ proempresarial de la renovación urbana Chilena 108

Capítulo IV

La lucha social en la definición de la renta potencial de suelo en Pedro Aguirre Cerda 123
Un marco legal excluyente a la participación en planificación urbana local 124
El arduo camino hacia un Plan Regulador alternativo 133
¿Qué quieres decir con un movimiento ‘politzado’? 137
Los recursos populares: legalizar lo ilegal 143
El trazo de un Plan Regulador alternativo para pac 145

Conclusiones 153

El rol de la renta de suelo en la reproducción social 153

Anexo 165

Datos sobre Chile y el Área Metropolitana del Gran Santiago (AMGS) 167

Referencias 171
Esta edición PDF contiene el libro

*Urbanismo proempresarial y destrucción creativa: estrategia de renovación urbana en el pericentro de Santiago de Chile, 1990-2005,*

publicado por Infonavit-Redalyc

**Título original:**


Traducido del inglés por Ernesto López-Morales y Lorena Claudia Zoreda Portillo

Fecha de la edición original 2013

Formado en Adobe Indesign CS5.5 Versión 7.5

y Adobe Dreamweaver CS5.5 Versión 11.5

Revisado en Calibre Versión 0.9.23 creado por Kovid Goyal

Producido por Orozco Creativas y Asociados S. de R.L. de C.V.

Avenida Prolongación 5 de Mayo No. 727 int. 45

Col. Lomas de Tarango · Del. Álvaro Obregón

C.P. 01620 · México D.F.

www.somosorozco.com