

ACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS CONTESTANDO UN MODELO DE URBANISMO PRO-EMPRESARIAL: EL LADO B DE LA RENOVACIÓN URBANA DE SANTIAGO DE CHILE

Ernesto López Morales
Ivo Gasic Klett
Daniel Meza Corvalán
Universidad de Chile

Actores sociales y políticos contestando un modelo de urbanismo pro-empresarial: el ‘lado B’ de la renovación urbana de Santiago de Chile (Resumen)

Santiago de Chile experimenta desde mediados de los 2000’ una fuerte re-densificación de sus áreas centrales mediante una estrategia pública de renovación urbana, impulsada vía instrumentos regulatorios, subsidios y operaciones básicamente de carácter municipal-local. Por la orientación y el carácter de las prácticas desarrolladas por los municipios de Santiago de Chile, es posible sostener que se trata de un urbanismo pro-empresarial, donde se transforma el rol de las instituciones públicas locales de la ciudad para mejorar la competitividad urbana y atraer al mercado inmobiliario privado. Ahora bien, en la presente comunicación se aborda el ‘lado B’ de este proceso: las demandas, luchas y reivindicaciones urbano-territoriales que emergen en respuesta a la renovación urbana intensiva de barrios y áreas centrales. Se revisa la experiencia de distintos actores/organizaciones sociales y políticos que han levantado demandas e incluso propuestas y formas de gestión alternativas de sus territorios, confrontados a la lógica pro-empresarial de activación de centros urbanos para el mercado inmobiliario residencial. Se discute el carácter específico de las diferentes demandas, las relaciones que se establecen con las autoridades municipales, así como algunos aspectos vinculados a la proyección política de las mismas organizaciones.

Palabras clave: renovación urbana, áreas centrales, urbanismo pro-empresarial, absorción política de riesgos locales.

Social and political actors contesting urban entrepreneurialism: the 'B side' of urban renewal in Santiago de Chile (Abstract)

Santiago de Chile experienced since the mid- 2000 ' a strong re- densification of its core areas through a public urban renewal strategy, driven via regulatory instruments, subsidies and basically municipal operations. For the orientation and character of the practices developed by the municipalities of Santiago de Chile, is possible to argue that this is a urban entrepreneurialism, where the role of local public institutions is transformed to improve urban competitiveness and attract the private housing market. However, in the present communication the other side of this process is discussed: demands, struggles and urban claims that emerge in response to intensive urban renewal districts and central areas. Experience of social and political actors that have raised demands and proposals and even alternative forms of management of their territories, confronted with the urban entrepreneurialism logic activation urban centers to the residential property market, is reviewed. The specificity of the different demands, the relationships established with the municipal authorities and some linked to political projection of the same organizations aspects are discussed.

Keywords: urban renewal, inner city, urban entrepreneurialism, absorption of local political risks.

Desde hace unos veinte años, buena parte de las ciudades latinoamericanas de mayor jerarquía han percibido una modificación de su patrón de localización residencial, con un fuerte movimiento centrípeto hacia las áreas urbanas centrales¹. Santiago de Chile es ilustrativo de esta tendencia. En la comuna de Santiago, emplazada en el corazón del Área Metropolitana del Gran Santiago², este proceso ha sido inédito por su escala y masividad, registrando la construcción de aproximadamente 100.000 viviendas en el lapso 2002-2011 para una población metropolitana de 6,5 millones, revirtiendo así la tendencia anterior de varias décadas anteriores de despoblamiento e incluso pérdida de viviendas.

Este proceso se ha extendido, a su vez, hacia algunas comunas peri-centrales contiguas a la comuna de Santiago (San Miguel, Recoleta y Ñuñoa, principalmente) en forma de producción inmobiliaria de edificios de departamentos. Así, por primera vez en la historia de la ciudad, desde el año 2005 se observa que la cantidad de unidades autorizadas para construir departamentos en la Región Metropolitana comienza a ser mayor que la correspondiente a casas. Lo que se obtiene, en efecto, es una complejización de la expansión periférica -dominante hasta mediados de la pasada década- con un regreso hacia las áreas centrales y peri-centrales³.

El cambio en el patrón de localización residencial de Santiago ha sido posible dada la consolidación de política pública y planificación urbana neoliberal en Chile. Revisando los instrumentos y ajustes institucionales aplicados para promover el proceso de renovación urbana residencial en Chile, lo que se observa es una lógica caracterizada por el protagonismo de los desarrolladores privados y la subsunción de las instituciones públicas a esquemas de funcionamiento privado, mediante la promoción de la

¹ Rojas, 2004

² AMGS

³ López-Morales, Gasic y Meza, 2012

competitividad de sus espacios locales y la disposición de ‘oferente’ de suelo a desarrollar. Estos y otros elementos son los que permiten caracterizar la gestión de la renovación urbana residencial en Chile como un esquema de ‘Urbanismo Pro-empresarial’, UPE⁴.

Si bien los instrumentos específicos que permiten hablar de UPE han sido ya reportado en anteriores publicaciones de los autores⁵, lo que ha sido menos comentado son las implicaciones que este comportamiento institucional de la planificación/gestión municipal de la renovación urbana tiene en la configuración de nuevos actores sociales y políticos de base local. Este aspecto, que no ha sido abordado hasta la fecha, pretende discutirse en la presente comunicación como parte de un estudio sistemático del proceso de renovación urbana en Santiago y las específicas modalidades de conflictividad local que suscitan los esquemas de urbanismo pro-empresarial.

El esquema de pro-empresarialismo urbano expuesto inicialmente por David Harvey (1989) plantea una nueva forma de gobernabilidad urbana adecuada al funcionamiento de un régimen de acumulación flexible, basada en una mayor volatilidad del capital. El comportamiento pro-empresarial de los gobiernos urbanos se basa en la competencia que establecen las ciudades por la atracción del capital altamente móvil, lo que requiere muchas veces una mayor intervención estatal⁶. Por otra parte, estas lógicas de competitividad van asociadas, generalmente, a la formación de alianzas público-privadas en el planeamiento, diseño y ejecución de planes y proyectos urbanos⁷.

De tal forma, el UPE es una forma de gobernanza “neoliberal” en el sentido de que el Estado a nivel local: a) promueve la expansión de las lógicas de mercado como reguladoras de toda la vida urbana, b) ancla capital volátil al lugar, a través de una extrema focalización espacial en las instancias de regulación y planificación del territorio, c) es especulativo en el diseño e implementación de sus políticas, y d) responde políticamente a la sociedad civil, allí donde no hay ventajas económicas ni sociales aseguradas.

Precisamente respecto a este último punto, el UPE se caracteriza por lo que Harvey (1989) denomina “absorción local de riesgos políticos”. Como el gobierno central pierde visibilidad política en el desarrollo urbano y el capital inmobiliario permanece por un breve lapso en el territorio, es frecuente que los riesgos políticos a mayor plazo sean asumidos por la autoridad local. Mientras los municipios se vuelven los responsables de dirigir la actividad inmobiliaria, que se presenta como una de las únicas fuentes de desarrollo de sus territorios comunales, el capital inmobiliario migra de los territorios locales y deja a los municipios con una conflictividad social importante cuando los impactos sociales-urbano-ambientales son altos. En tanto, el estado central no aparece como responsable del asunto.

De lo anterior surge la siguiente pregunta: ¿Esta situación conflictiva entre autoridad local y organizaciones sociales de residentes genera un ambiente para la construcción de

⁴ Ibid.

⁵ Ibid., López et al., 2014

⁶ Ward, 2003

⁷ Harvey, 1989

Movimientos Sociales Urbanos (MSU)? ¿Cuáles son las condiciones y características de estos movimientos? Para responder esa pregunta es necesario hacer algunas distinciones conceptuales sobre los MSU.

Por una parte, se plantea una concepción estructural que posiciona a los MSU como extensión de la lucha de clases en el ámbito reproductivo, entendiendo al sujeto-poblador como trabajador en disputa reivindicativa por el consumo colectivo, fundamentalmente suelo, transporte y vivienda⁸. Estas primeras reflexiones de Manuel Castells obedecen a una concepción del Estado-nación como síntesis de las relaciones de clase, y el espacio urbano como expresión de sus contradicciones.

Sin perjuicio de lo anterior, Martínez-López (2003) indica que el mismo Castells, en sus más recientes publicaciones, reviste a los MSU de bases multclasistas, concluyendo que los conflictos urbanos no serían reducibles a la lucha de clases. Según Martínez-López (2003), uno de los principales argumentos exhibidos por Castells en sus estudios de la década de los 90' sería la capacidad de los MSU de integrarse en las institucionalidades de gobierno local, bajo nuevas relaciones entre lo global y lo local⁹. De esta manera, los gobiernos locales contienen las demandas sociales centralizadas e instituyen formas de gobernanza con multiplicidad de agentes locales y globales que dificultan el ascenso de las organizaciones sociales a las políticas centralizadas del Estado¹⁰. Estos re-escalamientos espaciales del Estado obstaculizan la formación de MSU como los teorizó inicialmente Castells, recomponiéndolos en disputas sociales de carácter local. Más aún, bajo esquemas de urbanismo pro-empresarial, este re-escalamiento espacial acaba por implicar una absorción local del riesgo político¹¹, que confronta a los gobiernos locales con organizaciones de base que no logran dar cuenta de la escala nacional u otras que se articulan en la producción del espacio urbano.

Por otra parte, los movimientos sociales urbanos pueden adquirir una perspectiva más asociada a la cuestión del habitar, de la construcción de espacios representacionales y formas de disputa de la vida cotidiana. Teóricamente asociados a los aportes de Henri Lefebvre, el sujeto de la lucha por la ciudad amplía -sin desconocer- la categoría de clase, pero no por una cuestión de escala asociada a la institucionalización en la esfera local, sino más bien por la importancia relativa que adquieren los espacios de reproducción, el habitar y la vida cotidiana en la sociedad urbana que impulsa la modernización capitalista¹².

Otra forma de entrar a la discusión es en base a las reflexiones que en Latinoamérica se han venido dando en torno a los movimientos sociales y la constitución de poder paralelo al Estado, que tiene a su vez una expresión en y por la ciudad. Zibechi (2006) apunta que los movimientos sociales no son embrionarios de nuevas formas de poder estatal sino que deben definirse desde y hacia un poder autónomo y disipado. En lo específicamente urbano, Renna (2010) destaca la producción de prácticas autogestionarias y releva el carácter plural o multclasista de los movimientos sociales

⁸ Castells 1974

⁹ Borja y Castells, 1997

¹⁰ Swyngedouw, 2005

¹¹ Harvey, 1989

¹² Lefebvre, 1991

en ciudades latinoamericanas. En base a estos dos autores, la diferencia con las proposiciones más contemporáneas de Manuel Castells estribaría en que los MSU en Latinoamérica no se reintegran totalmente al poder estatal de los gobiernos locales, producto de su desarrollo autogestionario y poder paralelo y constituyente.

La diferencia entre entender los MSU como sociedades en movimiento¹³ o como organizaciones de contención estatal, preferencialmente a escala local¹⁴, puede ser analizada en base a tres dimensiones: 1) el carácter clasista/poli-clasista de los MSU; 2) el rol de los gobiernos locales en la institucionalización de los MSU y la absorción de los riesgos políticos que genera la lucha social; y 3) el desarrollo autogestionario de los MSU en términos de su base económica y sus capacidades técnicas. Estas dimensiones de análisis, derivadas de la producción teórica expuesta, deberían ser incluidas para profundizar y actualizar el análisis de los MSU en la fase neoliberal de Santiago de Chile.

Por lo pronto, en esta comunicación se discutirá si las organizaciones locales de residentes y movimientos sociales que han aparecido resistiendo y oponiéndose al proceso de renovación urbana pro-empresarial en Santiago de Chile se corresponden con algunas de estas características mencionadas. Específicamente, se discutirán los casos de: 1) Red Ciudadana por Ñuñoa, Vecinos por la Defensa del Barrio Yungay, Red de Inmuebles Recuperados por Autogestión y Consejo de Movimientos Sociales de Peñalolén y Vecinos de Pedro Aguirre Cerda.

De esta manera, nos proponemos componer una visión más cabal del UPE en la renovación urbana residencial en Chile, complementando anteriores publicaciones sobre el tema, donde se ha dejado de lado la dimensión socio-política en virtud de profundizar los aspectos vinculados al desarrollo inmobiliario intensivo de las áreas centrales¹⁵ y las regulaciones urbanas que han realizado los municipios respectivos¹⁶.

Casos de estudio: renovación urbana y conflictos territoriales

Red Ciudadana por Ñuñoa (RCÑ)

En 2004 la autoridad municipal de la comuna de Ñuñoa, ubicada en el centro-oriente de la ciudad de Santiago, ejecutó una modificación sustantiva de su Plan Regulador Comunal (PRC), fijando normativas sumamente permisivas y dirigidas a un tipo de edificación residencial en altura, aprovechando las condiciones de centralidad metropolitana de la comuna y revirtiendo las tendencias de despoblamiento¹⁷. Ya en 2003 la misma autoridad municipal había incorporado tres zonas de aplicación del Subsidio de Renovación Urbana¹⁸, mencionado anteriormente, buscando generar confianza del mercado inmobiliario, asegurando la demanda por vivienda.

¹³ Siguiendo a Zibechi, 2006

¹⁴ Siguiendo las últimas interpretaciones de Manuel Castells

¹⁵ López-Morales, Gasic y Meza, 2012

¹⁶ López-Morales et al., 2014

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ SRU

El efecto de esta iniciativa de modificación del plan regulador en 2004 fue casi inmediato, generando un alza exponencial en el número de permisos de edificación otorgados por la Dirección de Obras Municipales¹⁹ a partir de 2005, alcanzando cerca de 600 mil y 700 mil metros cuadrados autorizados en 2006 y 2007, a través de 44 y 42 proyectos inmobiliarios respectivamente cada año, y más de 550 mil metros cuadrados solamente residenciales en 2006. Ello constituye, para el año 2006, un más que notable 12% de la edificación residencial en el total de las 34 comunas que componen el Gran Santiago²⁰. Así, al paso de poco más de un año de aplicada la modificación en 2004 del Plan Regulador Comunal la comuna de Ñuñoa se transforma en uno de los principales nichos del mercado inmobiliario en Santiago, y tal vez el caso más icónico de re-estructuración de tejido urbano local, basado en áreas residenciales tradicionales compactas, bien servidas y de baja altura.

Precisamente por motivo de este intensivo desarrollo inmobiliario en altura, comienzan a observarse vecinos que demandan regulación de la actividad inmobiliaria, siendo afectados en términos de la morfología de la materia construida (soleamiento, proyección de sombras, afección de los propios inmuebles, etc.) y de los efectos ambientales sobre la calidad de vida urbana (pérdida de vida barrial, seguridad, etc.). En respuesta a estos sucesos, en 2005 se forma la Red Ciudadana por Ñuñoa, gestada como una coordinadora de organizaciones de alcance comunal, con el objetivo de confrontar las políticas y decisiones pro-mercado inmobiliario de parte de la administración municipal.

Durante 2005-2006 la RCÑ logró aumentar su base social dentro de la comuna, básicamente compuesta por vecinos de los barrios residenciales tradicionales más afectados. Se logró una mayor toma de conciencia en torno a la defensa de la calidad de vida urbana en la comuna, convocando a protestas, movilizaciones y asambleas ciudadanas. En medio de este conflicto comunal, en 2007 el municipio decide contener la edificación en altura en casi un 70% del territorio comunal, con el objetivo de que la renovación del eje Irrazaval²¹ no desborde hacia barrios interiores, que estaban siendo los más amenazados por la penetración de la edificación en altura hacia las áreas más consolidadas. Sin embargo, la autoridad local se negó a desactivar este eje de desarrollo inmobiliario, como solicitaba RCÑ, normando exclusivamente las zonas interiores. Más aún: el municipio decide contener la renovación, protegiendo los espacios interiores, pero la desplaza hacia los bordes de la comuna²².

En consecuencia, esta modificación de 2007 generó una reducción importante de la producción inmobiliaria, sobre todo en la zona de Irrazaval Poniente, que en 2008 vuelve a niveles de producción inmobiliaria similares a los de 2003²³. En contraste, comienzan a aparecer algunos proyectos inmobiliarios en los bordes de la comuna. De esta manera, la respuesta del municipio para enmendar la crisis generada por la liberalización de Irrazaval en 2004, fue desplazar la renovación hacia los bordes

¹⁹ DOM

²⁰ Servicio de Impuestos Internos, 2011

²¹ Principal eje articulador de la comuna de Ñuñoa, que atraviesa por su área central y además conecta a escala metropolitana.

²² López-Morales, Gasic y Meza, 2012

²³ *Ibíd.*

comunales tres años después. Relevante es que la estrategia regulatoria de Ñuñoa (de desplazamiento de la actividad inmobiliaria) se constituye en una medida doblemente efectiva, en tanto: 1) surge para dar respuesta a demandas ciudadanas que, si bien no apaciguan, logran ser controladas²⁴; y 2) permite dar continuidad a la renovación urbana, configurando una nueva geografía de la densificación habitacional. Como indica Manuel Guerrero, Ex Concejal de Ñuñoa²⁵, este desplazamiento espacial de la renovación urbana logra destrabar el conflicto político entre el gobierno local y las organizaciones sociales y vecinales (agrupadas en la RCÑ), abriendo nuevas rutas para el mercado inmobiliario después de haber saturado la edificación en el eje Irarrázaval²⁶.

Efectivamente, lo que sucedió fue que la RCÑ bajó ostensiblemente su actividad, dado que se desplazó espacialmente el conflicto hacia los bordes comunales, que no corresponden a áreas residenciales tradicionales que sean motivo de organización vecinal. Esta operación del municipio revela cómo el manejo de la geografía urbana de la comuna puede ser una herramienta para desplazar los conflictos sin resolverlos²⁷, en términos de modificación de los aspectos centrales del desarrollo urbano e inmobiliario. Forma parte de una estrategia para mantener la gobernabilidad del territorio comunal, en un escenario de absorción local del conflicto urbano por parte del municipio. Siendo que, en tanto institución municipal, no es ni el único ni el principal responsable de que el desarrollo inmobiliario de las áreas centrales de Santiago sea un fenómeno desregulado y abiertamente depredador del medio ambiente urbano.

Vecinos por la Defensa del Barrio Yungay (VDBY)

En el Barrio Yungay el proceso de renovación urbana en altura tiene una más larga trayectoria. Siendo parte de la marcha blanca del Programa de Repoblamiento del centro de Santiago (1991), el Barrio Yungay recibió los primeros conjuntos residenciales promovidos por el municipio, con el apoyo de nuevos instrumentos creados por el gobierno central (principalmente el subsidio de renovación urbana), y la asociación público privada con desarrolladores inmobiliarios en general, quienes eran incorporados a la mesa directiva de la Corporación para el Desarrollo de Santiago²⁸.

Desde mediados de los 90', el Barrio Yungay se tornó en una de las principales zonas de desarrollo inmobiliario en altura, con proyectos piloto de gestión municipal y con una progresiva entrada de actores inmobiliarios que comenzaron a producir vivienda para un mercado hasta entonces desconocido en la ciudad. Tras unos seis años de vigencia de esta zona dentro del conjunto de espacios más atractivos para el capital inmobiliario, y dado un contexto de presión de los vecinos del barrio por proteger su entorno de las edificaciones en altura, en 2003 la Municipalidad de Santiago decreta una norma de conservación y restricción del mercado en la zona. Lo interesante es que al aumentar las restricciones para la operación del mercado en Yungay, el municipio acaba por desplazar a los actores inmobiliarios hacia otras zonas de la comuna. De esta

²⁴ Según entrevistas realizadas a Danae Mlynarz y Manuel Guerrero, ambos ex concejales.

²⁵ Ejerce en período 2008-2012

²⁶ En entrevista a Manuel Guerrero, concejal de Ñuñoa.

²⁷ López-Morales, Gasic y Meza, 2012

²⁸ CORDESAN. Entidad privada, sin fines de lucro que opera en dependencias municipales, y es presidida por el propio alcalde

manera se triangula un escenario donde los vecinos de Yungay protegen su entorno inmediato, el municipio establece una mayor restricción en la zona, y los actores inmobiliarios se desplazan hacia otra zona dentro de una misma comuna.

Así sucedió en el caso de Yungay, donde los vecinos lograron bajar los coeficientes de constructibilidad de los edificios de renovación urbana y declarar como ‘Zona Típica’ y ‘Zona de Conservación Histórica’ un sector importante del barrio. Estas figuras jurídicas son precarias formas que ofrece el marco legal chileno para proteger zonas patrimoniales e históricas del desarrollo inmobiliario intensivo en altura, y que incluso termina siendo utilizada en algunos casos como medida para proteger la calidad de vida de los barrios más allá de la problemática estrictamente patrimonial. En este caso se intersecta una lógica de conservación del patrimonio físico y una lógica de fortalecimiento de la comunidad en base a un proyecto de regeneración del tejido social en el barrio.

Desde el punto de vista organizacional los vecinos se agruparon en una organización denominada ‘Vecinos por la Defensa del Barrio Yungay’. Desde esta organización se ha trabajado por un Plan de Gestión Integral del Barrio, para desarrollar ejes de formación, identidad, difusión y recuperación en torno a la idea de patrimonio; y una apuesta por la articulación nacional de barrios patrimoniales, apoyando al proceso de protección de otras localidades e impulsando la creación de la Asociación Chilena de Barrios y Zonas Patrimoniales.

En el plano político-electoral, la organización ha levantado la candidatura de su dirigente más reconocida a cargos de consejera municipal y regional, con el objetivo de defender los intereses de las ‘comunidades patrimoniales’ tanto en la comuna como en la región. Este carácter es el que parece interesante de destacar, en términos de que el proceso de renovación urbana residencial en altura, desatado por el mercado inmobiliario en Santiago, ha generado un escenario para la (re)articulación de una comunidad barrial en torno a la defensa de su patrimonio y calidad de vida, impulsando la creación de redes de alcance nacional y postulando a dirigentes locales a cargos municipales.

Vecinos de Pedro Aguirre Cerda (PAC)

En la actualidad, comuna pericentral de Pedro Aguirre Cerda es un territorio bien conectado con el centro metropolitano, y 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. De 1950 a 1973, el espacio de PAC, compuesto en principio casi por completo por vivienda social del Estado y campamentos, 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. Sin embargo, su localización central y su contigüidad con otras comunas intensamente desarrolladas por

proyectos de renovación urbana²⁹, han generado un contexto atractivo para expandir hacia esta comuna la inversión inmobiliaria.

PAC ya se encontraba en 2005 sometida a presiones inmobiliarias para lograr transformaciones radicales en sus instrumentos de regulación local de suelo. En 2003, el gobierno local de PAC había intentado 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. 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 comuna³⁰. Tales proyectos se habrían emplazado sobre suelo actualmente ocupado por varias poblaciones tradicionales de escasos recursos de PAC con los más altos niveles de allegamiento en la comuna y que 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. Un sesenta por ciento del territorio de PAC, al norte de la comuna, se localiza dentro de la Zona de Subsidio de Renovación Urbana. 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 para alojar el megaproyecto urbano '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 re-desarrollo, filtradas desde los territorios aledaños.

No obstante, la mayoría de las comunidades locales de las poblaciones de PAC visualizaron que por aceptar los cambios en las ordenanzas de suelo y construcción contenidas en el nuevo plan regulador, no necesariamente esos cambios iban a beneficiarlos con altos precios de suelo, a pagar por los re-desarrolladores inmobiliarios. De hecho, estas comunidades previeron que ocurriría lo opuesto, es decir, que habría una disparidad mayúscula entre las altas rentas de suelo que los operadores inmobiliarios conseguirían capturar, y las bastante más bajas rentas de suelo que los propietarios-residentes cobrarían. Y el problema se agravaría de manera particular en PAC, porque es allí donde un mayor número de hogares son multi-nucleares, 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 65.000 hectáreas, en

²⁹ Comunas de Santiago y San Miguel.

³⁰ López-Morales, 2013

continua expansión, y con un alto índice de segregación social especialmente hacia sus periferias. En suma, PAC enfrentaba un problema de desplazamiento a gran escala³¹.

Entre 2003 y 2005, los actores sociales de PAC demandaron una planificación articulada con sus derechos a la ciudad, estratégicamente exponiendo, proponiendo y sobre todo politizando este proceso de planificación. Se debe saber que la ley chilena referida a planificación urbana conduce a esquemas puramente formales de consulta ciudadana, otorgando a los aparatos municipales el monopolio de estos procesos. En contraste, los pobladores de PAC auto-gestionaron una metodología asesorada por profesionales externos, utilizando recursos propios como un canal de TV local y el aparato del Partido Comunista local. A través de talleres, 26 de las 29 asociaciones vecinales diagnosticaron y estimaron grosso modo los impactos en las rentas de suelo, los costos ambientales y la fragmentación física y social de sus espacios. Durante aproximadamente seis meses, desarrollaron una contrapropuesta que fue aceptada en grandes líneas por instancias técnicas privadas (consultora) y el gobierno regional, aunque rechazada y aún no oficialmente aprobada por el gobierno local que se retiró del diálogo al perder el control político del proceso.

Si bien en su momento subestimado como una coyuntura electoral particular, el caso de PAC ha sido legitimado por el gobierno, que reconoce la existencia de 11 casos similares en Santiago en los últimos años, reconociendo además que lo que está verdaderamente en crisis son las prácticas verticales y socialmente excluyentes de la planificación urbana chilena³². Por otro lado, el accionar popular, contrastando con su pasado combativo, no traspasó límites institucionales ni legales³³. El caso de PAC, por un lado, pone de manifiesto la fragmentación urbana y pérdidas en la renta de suelo inherentes a la explotación mercantilista de la ciudad. Por el otro, aporta luces hacia la generación de una planificación urbana más incluyente, democrática y coherente con el espacio urbano popular del peri-centro de Santiago. La práctica política de los vecinos de PAC de varias formas fue replicada en comunas de perfil socioeconómico más alto, como Ñuñoa entre 2004 y 2007, y Vitacura en 2010.

Red de Inmuebles Recuperados por Autogestión (IRA)

La Red de Inmuebles Recuperados por Autogestión forma parte de la estrategia de una asamblea de pobladores allegados y arrendatarios de la comuna de Santiago, trabajadores de barrios de comercio popular, que luchan por el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad y no ser expulsados de la localización peri-central. Esta organización nace a raíz de los efectos posteriores al terremoto de 2010, que afectó a una gran cantidad de viviendas antiguas, muchas de las cuales fueron declaradas por funcionarios municipales como inhabilitadas para vivir. Indirectamente esto derivó en un alza especulativa en los precios de arriendo, estableciendo una presión al desplazamiento que se mantiene hasta hoy. Las primeras demandas de la organización se enfocaron a expandir los subsidios de reconstrucción y contención de los efectos del

³¹ López-Morales, 2010; 2011

³² MINVU, 2008

³³ Núñez, 2006

terremoto para familias no-propietarias de vivienda, lo que no prosperó ni el plano local con el municipio, ni nacional con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo³⁴.

Así en 2011, la asamblea se integra al Movimiento de Pobladores en Lucha³⁵, y establece una estrategia de ocupación de inmuebles de propiedad fiscal, céntricos, y en estado de abandono. Así, se desarrolló la ocupación coordinada de tres inmuebles, que además de servir de vivienda transitoria, serían promovidos para generar vivienda de interés social permanente. La reivindicación en este caso está relacionada no solo con una situación de excepción o catástrofe³⁶ sino con producir hábitat popular en la comuna central de Santiago, donde la política habitacional chilena no construye y deja paso al mercado de renovación urbana orientado a segmentos medios, como se reconoce en los mismos decretos de vivienda. Por ende, los IRA reivindican el hábitat popular del centro de Santiago, con un componente de clase que se opone directamente a la producción inmobiliaria mercantil promovida por la política de renovación urbana chilena³⁷.

Por parte del Estado chileno, que se posiciona totalmente en contra de situaciones irregulares combatiéndolas en pro de defender la propiedad privada de la tierra, se encontraba tramitando la licitación de estos y otros inmuebles fiscales para reincorporarlos al mercado inmobiliario, desentendiéndose deliberadamente de la función social de bienes públicos ante el creciente problema de los sin techo y desplazados. En dicho marco se generó una disputa directa, momento en que hubo una notable solidaridad de otras organizaciones y la propia asamblea de los IRA creció en número, abriéndose a más vecinos en situación de allegamiento y peligro de desplazamiento.

En la actualidad, la asamblea de la red IRA trabaja junto al Ministerio de Vivienda y Urbanismo el proyecto de vivienda social en densificación en uno de los inmuebles, 'Casona Esperanza', aplicando el subsidio del Fondo Solidario de Vivienda³⁸, en un trato que implica desistir de las otras ocupaciones de inmuebles de la red. Entre otras cosas, el proceso se ha dilatado por descoordinación interna entre los órganos del Estado, y sobre-exigencias de la administración local, impuestas en general a proyectos de vivienda social, que afectan el presupuesto del proyecto.

Consejo de Movimientos Sociales de Peñalolén (CMSP)

Más alejado del centro, en la comuna de Peñalolén, se encuentra el caso del Consejo de Movimientos Sociales de Peñalolén, coordinadora de organizaciones que nace en el contexto de rechazo a la instauración de un nuevo Plan Regulador Comunal³⁹. Si bien, a diferencia de los otros casos, éste corresponde a una zona de tránsito hacia la periferia de la ciudad, los esquemas pro-empresariales de administración territorial del municipio

³⁴ MINVU

³⁵ MPL

³⁶ Como podría ser el terremoto de 2010

³⁷ En Primer Comunicado de la Red IRA, 24 de julio de 2011.

³⁸ Subsidio a la vivienda de interés social que ofrece un 90% de financiamiento gubernamental y un 10% de financiamiento familiar a las familias de estratos más bajos.

³⁹ Principal instrumento de la legislación chilena para aplicar normativas urbanísticas.

que se vertían en la propuesta de plan regulador, y la incorporación de ciertas zonas para la densificación en altura, importando el modelo pericentral de renovación urbana.

Peñalolén es una comuna de carácter predominantemente popular, y surge de asentamientos de población pobre a las afueras de la ciudad de mediados de los cincuenta. No obstante, a partir de la década de 1990 esta comuna, ante la expansión del límite urbano, comienza a recibir en terrenos de uso agrícolas la intensa construcción de nuevos condominios cerrados de clase media alta, desarrollados simulando el barrio alto⁴⁰. En medio de presiones entre vecinos nuevos y antiguos, se comienza a elaborar un proyecto de comuna renovada de la mano del alcalde Claudio Orrego⁴¹. Este proyecto tendría su consolidación en el trazado propuesto por el nuevo plan regulador, que limitaba las condiciones normativas para la reproducción de asentamientos populares y permitía valorizar aún más la incorporación de nuevos suelos al mercado inmobiliario.

Ante esta situación, movimientos de allegados de la comuna, organizaciones sociales⁴² y organizaciones ecológicas, se organizaron en torno al ‘Consejo de Movimientos Sociales de Peñalolén’ y cuestionaron tres temáticas del nuevo plan, que tenían que ver con la liberalización de las condiciones normativas de algunos suelos para la construcción de renovación urbana en altura, la expropiación de predios residenciales para la construcción de vías que permitirían conectar de manera fluida la comuna con el barrio alto, y la construcción de un parque comunal donde está ubicado un asentamiento irregular, forzando la expulsión de los pobladores.

En cuanto a la renovación urbana, correspondió solo a uno de los ejes de discusión y problematización por parte de los pobladores de Peñalolén. Pero lo relevante aquí es que la discusión no giró en torno a una defensa de la calidad de vida, a la conservación patrimonial o ambiental, sino más bien en función de demandar la utilización de terrenos bien equipados y con buena conectividad para la construcción de vivienda de interés social en vez de utilizarlo para la expansión de un mercado inmobiliario orientados a grupos medio-altos. Considérese que a la fecha, año 2008-2009, la cantidad de allegados (sin casa) se estimaba en 18.000 hogares, precisamente los segmentos más pobres, una vez más postergados hacia la periferia en vez de asegurárseles la permanencia en sus poblaciones de origen. Y este fenómeno, de evidente re-cambio de segmentos socio-económicos en la comuna de Peñalolén, es incluso interpretado por algunos autores como ‘gentrificación positiva’⁴³, que deja sin embargo un escenario de conflicto en la comuna entre pobladores y municipio.

En cuanto a la dimensión más estrictamente política, el CMSP logró reunir 5.300 firmas para convocar a un plebiscito comunal, el segundo en la historia democrática del país post-dictadura. Tras una agitada campaña de parte del CMSP y del municipio, el día 11 de Diciembre de 2011 se realiza el plebiscito y gana la opción de rechazo al Plan Regulador Comunal propuesto por el alcalde. Así, el CMSP logró contener la aplicación de este Plan Regulador y con eso aumentó su nivel de fuerzas tanto sociales como

⁴⁰ Sector de la ciudad de clase alta que se encuentra hacia el nororiente de la ciudad.

⁴¹ Ex Ministro de Vivienda y Urbanismo y actual Intendente de la Región Metropolitana

⁴² Clubes deportivos, centros sociales, etc.

⁴³ Sabatini et al., 2010

políticas en la comuna. En el ejercicio analítico de separar lo social y lo político podría decir que: 1) en la lucha social se han mejorado algunas condiciones para la gestión de suelo para vivienda de interés social, cuestión que estaba siendo casi imposible dado el precio del suelo en esta comuna; 2) en lo político se logró re-articular al movimiento de pobladores de la comuna y, desde el punto de vista electoral, se logró presentar a algunos de sus dirigentes a candidaturas de concejal municipal, obteniendo un cargo de representante para el período 2012-2016.

Análisis y discusiones

Aspectos comparados de las cinco organizaciones estudiadas

Es posible hacer una breve sistematización de los casos presentados, según sus principales características: carácter de la demanda, condición socio-espacial y relación autoridades municipales. En esos aspectos las organizaciones comentadas contienen importantes diferencias; mientras el aspecto de similitud tiene relación con que dichas organizaciones (re)activan sus luchas por la ciudad partir del proceso de renovación urbana residencial en altura. En el Cuadro 1 se exponen dichas características a modo comparativo entre los casos.

Cuadro 1.
Características generales de los casos presentados.

Org.	Carácter de la demanda	Condición socio-espacial	Relación con autoridades municipales
RCÑ	Conservación de la calidad de vida urbana y del medioambiente	Zona residencial consolidada de grupos medio-altos	Oposición remitida al carácter autoritario y poco dialogante del Alcalde, fuertemente personalizado.
VDBY	Conservación del patrimonio y de la historia y cultura barrial	Zona residencial histórico-patrimonial del centro de Santiago, con presencia diversificada de grupos socioeconómicos y culturales.	Oposición que se focaliza en el rol que adquiere el municipio en promover, coordinar y activar el mercado inmobiliario en altura. Demanda menos personalizada.
IRA	Rehabilitación de inmuebles fiscales mediante adquisición para vivienda social de arrendatarios y allegados.	Zona de desarrollo desigual, donde coexiste el más intensivo proceso de renovación urbana con el desuso de inmuebles fiscales y casonas privadas. Cohabitan arrendatarios populares y los “nuevos residentes” de perfil socio-económico medio-alto (jóvenes profesionales y pequeñas familias).	Demanda a autoridad municipal en términos de gestión habitacional, pero fundamentalmente dirigida hacia gobierno central para la adquisición de los inmuebles.
CMSP	Rechazo a instrumento de planificación territorial pro-renovación urbana residencial privada.	Zona de transición a la periferia urbana, con predominancia de segmentos populares, pero con buenas condiciones ambientales y de conectividad que generan alta demanda de suelo para proyectos inmobiliarios.	Disputa frente a la autoridad municipal en términos de elaboración de contra-propuestas de planificación territorial, sumado a una estrategia de inserción de candidatos populares al municipio.

Fuente: Realización propia a partir de las fuentes mencionadas.

Las cinco organizaciones socio-políticas que se han apuntado tienen en común la respuesta/oposición al proceso de renovación urbana residencial en altura detonada en

Santiago desde los años 90', y con más fuerza desde mediados de la década de 2000'. En algunos casos la demanda vecinal se remite a la des-regulación de las edificaciones y sus fuertes impactos sobre la calidad de vida urbana. Se podría decir, como en el caso de Red Ciudadana por Ñuñoa, que se trata de organizaciones de carácter urbano-ambientalista, dada su focalización en las externalidades sociales y ambientales que produce esta forma de desarrollo inmobiliario. En el caso de Vecinos por la Defensa del Barrio Yungay, si bien también aluden principalmente a temas asociados a 'externalidades', tienen una focalización en la disputa por conservar los atributos histórico-patrimoniales de su barrio. Incluso penetran hacia una lógica de re-apropiación del patrimonio más allá de sus atributos físico-arquitectónicos, fortaleciendo socialmente el barrio e impulsando la creación de 'comunidades patrimoniales'.

Por su parte, existe un segundo grupo de organizaciones de segmentos populares que apelan a sus condiciones económico-materiales y sus relaciones de pertenencia territorial. En algunos casos como en la Red IRA están espacialmente envueltos en el proceso de renovación urbana, topológicamente 'dentro' de la zona con mayor explotación inmobiliaria en Santiago, lo que hace que su demanda no esté basada en contener el proceso sino más bien en disputar los inmuebles y terrenos que van quedando en los intersticios, como estrategia de producción de hábitat popular. Dentro del mismo grupo pueden situarse los casos del Consejo de Movimientos Sociales de Peñalolén y los Vecinos de PAC, que son más similares entre sí. En ambos casos la disputa estuvo basada en la aplicación de planes reguladores pro-renovación urbana por parte de los municipios, donde los pobladores se opusieron y lograron contener las propuestas. En el caso de Peñalolén, incluso, se llegó a un plebiscito comunal donde se decidió rechazar el plan, mientras en Pedro Aguirre Cerda el municipio decidió desistir antes, dada la baja legitimidad social con la que contaba el municipio para ejercer los cambios regulatorios de suelo, y la activa y ascendente presión social organizada y que ocupaba efectivamente espacios políticos de carácter local y nacional.

Considerando ambos grupos de casos, se ha decidido categorizarlos en organizaciones de tipo 'patrimonial-ambientalista' y 'reivindicativo-popular'. Las primeras (Red Ciudadana por Ñuñoa y Vecinos por la Defensa del Barrio Yungay) presentan demandas centradas en las externalidades que produce la renovación urbana en tanto edificación en altura, homogénea y disonante con el espacio público y la vida barrial. Las segundas (Vecinos de PAC, Consejo de Movimientos Sociales de Peñalolén y Red de Inmuebles Recuperados por Autogestión) focalizan sus demandas por vivienda y reservas de suelo en áreas centrales o bien equipadas/conectadas, como en el caso de Peñalolén que no es estrictamente central o peri-central.

Aportes a la discusión sobre procesos socio-políticos en contextos de renovación urbana pro-empresarialista

La sistematización realizada permite aportar algunas consideraciones sobre la construcción de movimientos sociales urbanos en las áreas centrales y peri-centrales de Santiago de Chile, que atraviesan actualmente, y con mayor intensidad desde 2005 a la fecha, por un proceso de renovación urbana residencial en altura.

En primera instancia, se trata de organizaciones que entre ellas no presentan una homogeneidad social, sea en términos de grupos socio-económicos o de clases sociales.

Se trata de espacios que para el capital inmobiliario contienen atributos similares y permiten producir una mercancía similar, hasta cierto grado, pero que en términos de estructura social y territorial corresponden a espacialidades muy disímiles. Esto genera que ante un tipo de agente y contexto similar ⁴⁴ las demandas y respuestas sociales cubran un espectro que va desde lo ‘patrimonial-ambientalista’ a lo ‘reivindicativo-popular’.

En cuanto a la relación con los municipios se tejen situaciones bastante complejas. En el caso de la Red IRA, si bien han incitado al municipio a gestionar vivienda social, su demanda ha estado orientada básicamente al gobierno central, a los ministerios de vivienda y de bienes nacionales. Más vínculo con la institucionalidad local han tenido los otros casos donde la disputa no está en los espacios intersticiales del proceso de renovación urbana sino en éste mismo, en frenar su expansión. El comportamiento pro-empresarial de los municipios ha generado polos de inversión inmobiliaria que han sido disputados por las organizaciones mencionadas, y donde el caso más álgido ha sido en las comunas de Peñalolén, Pedro Aguirre Cerda y Ñuñoa. En los tres casos la cuestión ha tomado caminos electorales, afectando directamente los intereses de las autoridades de designación popular.

Un poco más leve fue el resultado en el conflicto en Barrio Yungay, donde la resolución de una zona típica permitió conversar aspectos fundamentales del barrio (demanda por los vecinos) y, a la vez, dio una salida expedita para que el municipio promoviese la relocalización de la inversión inmobiliaria en otras zonas de la comuna. Esta lógica pro-empresarial de atraer renovación urbana y re-localizarla en el territorio comunal cuando emergen conflictos ha sido profundizada, desde el punto de vista del interés del capital inmobiliario, en otros artículos⁴⁵, mientras en este comunicado se aborda en términos generales desde el punto de vista de los actores sociales y políticos en lucha.

En cuando a la conceptualización de Movimientos Sociales Urbanos, la tarea es difícilmente abordable desde el trabajo hasta aquí realizado. Tal vez donde pueden observarse lógicas de MSU, desde perspectivas de sociedad en movimiento más que en el sentido clasista tradicional, son las prácticas autogestionarias de recuperación de inmuebles por ayuda mutua de la Red IRA. Por su parte, para el resto de los casos así presentados, solamente indicar que en la mayoría las demandas son absorbidas a nivel local sin mayor ascenso a estructuras centrales, como indica la lógica de ‘absorción local de riesgos políticos’ en el marco del urbanismo pro-empresarial. Por otra parte tampoco se observan disputas contra los agentes inmobiliarios en una perspectiva de lucha de clases directa, ante lo cual los inmobiliarios son etiquetados de ‘invasores’, ‘usurpadores’, pero jamás afectados sino de manera lateral a través de los cambios de normativas urbanísticas tras presión social.

Bibliografía

BORJA, J. Y CASTELLS, M. *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Santillana Ediciones Generales: México D.F., 1997.

⁴⁴ Agentes inmobiliarios pro-renovación urbana en Santiago

⁴⁵ López-Morales, Gasic y Meza, 2012

CASTELLS, M. *Movimientos Sociales Urbanos*. Siglo XXI de España Editores, S.A., 1974.

HARVEY, D. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 1989, p. 71(1), 3-17.

LEFEBVRE, H. *The Production of the Space* (D. Nicholson-Smith, Trans). Oxford: Blackwell, 1991.

LÓPEZ, E., GASIC, I., MEZA, D. Y ARCE, I. Renovación urbana y rol municipal pro-empresarial en el manejo de instrumentos de planificación territorial: Santiago de Chile, 1990-2012. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 2014, N° 8, Año 4, ISSN 0719-1790.

LÓPEZ-MORALES, E. *Urbanismo proempresarial y destrucción creativa: un estudio de caso de la estrategia de renovación urbana en el pericentro de Santiago de Chile, 1990-2005*. Ciudad de México: Infonavit-Redalyc, 2013.

LÓPEZ-MORALES, E., GASIC, I. & MEZA, D. Urbanismo Pro-Empresarial en Chile: políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago. *Revista INVI*, 2012, p. 28 (76).

MARTÍNEZ-LÓPEZ, M. Los Movimientos Sociales Urbanos: Un análisis de la obra de Manuel Castells. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, 2003, Tercera Época, n°34, Enero-Abril, p. 81-106.

MINVU. Ley General de Urbanismo y Construcciones, Ministerio de Vivienda y Urbanismo 77, 2007.

RENNA, H. La situación actual de los movimientos sociales urbanos. Autonomía, pluralidad y territorialización múltiple. *Revista Electrónica Diseño Urbano y Paisaje*, 2010, vol. VII, n°20(7).

ROJAS, E. *Volver al Centro. La recuperación de áreas urbanas centrales*. Washington DC: BID, 2004.

SABATINI, F., VÁSQUEZ, H., ROBLES, S. Y RASSE, A. Gentrificación sin expulsión, fuerza de transformación de las ciudades latinoamericanas: datos e interpretación para Santiago. En *Tendencias de la segregación en las principales ciudades chilenas; análisis censal 1982-2002*, Pontificia Universidad Católica de Chile e Instituto Nacional de Estadística, Santiago, 2010. p. 165-184.

SWYNGEDOUW, E. Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, 2005, Vo. 42, n°11.

WARD, K. Entrepreneurial urbanism, state restructuring and civilizing 'New' East Manchester. *Area - London*, 2003, p. 35(2), 116-128.

ZIBECHI, R. *Dispersar el poder*. Los movimientos como poderes antiestatales. Tinta Limón y Textos Rebeldes, Buenos Aires y La Paz, 2006.