

TRES CERROS ISLA DEL CONO DE ALTA RENTA Y SUS TENSIONES CON LA CIUDAD DE SANTIAGO DE CHILE.

Una propuesta de enfoque para analizar: la presión inmobiliaria, los conflictos normativos y los desafíos para la planificación urbana.

Nicolás del Canto

Estudiante Planificación Urbana y Magíster
Desarrollo Urbano UC, Santiago - Chile

RESUMEN

Este artículo propone un enfoque de análisis que involucra uno de los aspectos geomorfológicos más peculiares de la ciudad de Santiago: cerros rodeados de urbanización que existen a lo largo de su superficie, conocidos como cerros isla. Estos poseen características heterogéneas, que se expresan en diferentes contextos urbanos, tamaños y usos. En los últimos años ha surgido un importante debate relativo a su futuro. Algunos actores han planteado que el principal objetivo debiese ser convertir estos cerros en los pulmones verdes de Santiago, que permitan paliar el déficit de áreas verdes existente; aprovechando los beneficios ecosociales que podrían entregar a través de diversos proyectos. Otras voces- más silenciosas, pero no menos efectivas- han aspirado a desarrollar proyectos inmobiliarios de alto costo, particularmente en aquellos cerros que se encuentran en el cono de alta renta. La normativa urbana juega un papel determinante: la promulgación y posterior derogación del Artículo 59 de la LGUC dan cuenta de ello, ya que condicionó el avance del desarrollo inmobiliario en cerros como el Alvarado. Pero, ¿Existen otras demandas urbanas igual o más relevantes que la carencia de áreas verdes? ¿Puede la planificación urbana mediar -o proponer- entre los distintos intereses que existen y existirán para estos cerros?

Palabras clave: Cerros isla, Tensiones urbanas, Planificación urbana

Recibido el 28 de agosto de 2016, publicado el 10 de enero de 2017

ABSTRACT

This article proposes an analysis approach that involves one of the most uncommon geomorphologic aspects of the city of Santiago: hills that are surrounded by urbanization all along the valley, known as island hills. These hills have different characteristics, showed on several urban contexts, sizes and uses. In the last years a relevant debate has emerged regarding their future. Some voices have stated that the main challenge among this matter should be to transform these hills into the green lungs of Santiago, availing their ecosocial benefits; that could be accomplished through various projects. Other voices, much more silent -but not less effective- have pursued to develop high cost property, especially in those hills that are located in the high income areas. The urban normative plays a determinant role in this matter: the promulgation and later abolition of the Artículo 59 (LGUC) are signal of that, since they compromise the urban development in hills like Alvarado. But, are there other urban demands more or equally relevant as the lack of green areas? May the urban planning mediate -or propose- among the diverse interests that already exist and will exist on this hills?

Keywords: Island hills, Urban strain, Urban planning



Figura 1: Cerro San Cristóbal.
Fuente: Guy Wenborne^[1]

INTRODUCCIÓN

La relación de Santiago y sus cerros urbanos se remonta al origen mismo de la ciudad, cuando en el actual cerro Santa Lucía, el conquistador Pedro de Valdivia fundó la ciudad de Santiago. Los cerros se fueron incorporando a la ciudad de distintas maneras: algunos, como el cerro Santa Lucía y el cerro San Cristóbal, se convirtieron en icónicos proyectos urbanos de gran magnitud. En otros, tales como el cerro Blanco, se erradicó a la población que los habitaba. También existen aquellos de particular interés para el mercado inmobiliario, ubicados en comunas de alta renta: San Luis, Alvarado, Del Medio, entre otros. No obstante, es posible encontrar ciertas excepciones, como el cerro Dieciocho. Este artículo se enfoca en los cerros que fueron quedando total o parcialmente rodeados por la trama urbana, a los cuales De Ramón (1992) llamó “cerros aislados”.

Hacia 1920, dos de los tres cerros isla identificables dentro de la mancha urbana de Santiago –el Santa Lucía y el San Cristóbal-, habían acogido

proyectos urbanísticos de gran relevancia, vigentes hasta el día de hoy. Durante el siglo XX, Santiago presentó un acelerado proceso de crecimiento poblacional, lo que implicó -gracias a que la mayoría del crecimiento se realizó en baja densidad- el aumento de su mancha urbana (Greene & Soler, 2004). Debido a los beneficios geográficos que proporcionaba la cuenca -la existencia de pendientes suaves o moderadas que hacen la urbanización menos costosa-, la expansión se desarrolló fundamentalmente en terreno plano. Cuando empezaron a agotarse paños de terrenos factibles de ser urbanizados en función de aspectos geográficos o normativos, el desarrollo inmobiliario comenzó a considerar a los cerros como una posibilidad ineludible para continuar la expansión, particularmente para proyectos de alto costo. Adicionalmente, otros factores, como los subsidios habitacionales y la masificación del acceso al crédito bancario a la clase media, permitieron al mercado inmobiliario crecer enormemente durante fines de los ochenta y las dos décadas siguientes.

En relación a las dinámicas y conflictos urbanos mencionados, podemos observar que existen diversos intereses sobre los cerros isla, más allá del uso de suelo que cada cerro tenga bajo las normativas urbanas comunales e intercomunales. Hoy en día, los 27 cerros isla que la literatura considera parte de la ciudad (Forray et al., 2012), suman 5.870 has de superficie, lo que corresponde aproximadamente al tamaño de la comuna de Quilicura. De dicho total, el 87,9% (5164 has) se encuentran sin ningún tipo de construcción.

Estas cifras evidencian el gran potencial, en términos de superficie, que poseen los cerros isla. Dicha superficie debe entenderse en función de di-

versos fenómenos urbanos, y sobre todo, de la intencionalidad que se tenga sobre un determinado cerro. En este artículo será de particular relevancia el interés por aquellos cerros donde se han desarrollado -o pretendido desarrollar- urbanizaciones dirigidas a los sectores más acomodados de la ciudad. ¿Acaso los cerros donde se pretenden generar estos proyectos son los únicos que se están urbanizando o que podrían llegar a urbanizarse? Existen cerros, como el Renca o el San Cristóbal (ladera norte), donde los asentamientos han subido cada vez más por las laderas, pero que aún no han evidenciado tensiones tan evidentes como las generadas en algunos cerros del cono de alta renta,

Tabla 1. Superficie total y no construida de cerros isla de Santiago

Nombre Cerro	Superficie Total (Ha)	Superficie no construida	% no construido (del total)
ALVARADO	214,6	176,66	82,32
ADASME	24,57	22,88	93,12
AMAPOLA	70,12	65,19	92,97
APOQUINDO	62,85	24,97	39,73
BLANCO	20,55	11,66	56,74
CALAN	52,99	48,3	91,15
CHENA	1476,08	1328,21	89,98
CHEQUEN	41,98	41,12	97,95
DEL MEDIO	126,91	114,49	90,21
DIECIOCHO	214,64	152,63	71,11
EL MANZANO	11,93	11,57	96,98
HASBUN	8,09	7,92	97,90
JARDÍN ALTO	25,33	2,82	11,13
LA BALLENA	59,72	58,85	98,54
LAS CABRAS	19,8	17,89	90,35
LO AGUIRRE	1692,12	1594,2	94,21
LOMA LARGA	31,4	29,74	94,71
LOS MORROS	32,01	31,03	96,94
LOS PIQUES	11,15	7,6	68,16
NAVIA	2,57	0	0,00
NEGRO	127,89	91,59	71,62
RENCA	879,89	833,25	94,71
RINCONADA	6,22	6,22	100,00
SAN CRISTOBAL	632,16	474,12	75,00
SAN LUIS	17,61	6,13	34,81
SANTA LUCIA	6,96	5,35	76,87
TOTAL	5870,07	5164,39	87,98

Fuente: Elaboración propia con Fundación Cerros Isla. Datos año 2013.

donde sí se han contrapuesto diferentes actores, con sus respectivas intencionalidades.

En este contexto, situándonos desde la lógica del mercado inmobiliario, el dónde y para quién urbanizar resulta esencial. Uno de los primeros elementos a tener en consideración en este análisis es el límite urbano de la ciudad, ya que este determinará cuál es el suelo más apto y rentable para desarrollar proyectos en zonas de alta renta. Existen dos elementos relevantes desde el punto de vista del límite.

En primer lugar, la inclusión durante la década de los noventa de comunas como Colina al Área Metropolitana de Santiago, que permitió el desarrollo de zonas como Chicureo, permitiendo generar en zonas planas grandes proyectos inmobiliarios para sectores de altos ingresos. Por lo demás, esta zona se encuentra cercana a autopistas de gran relevancia metropolitana, como lo son la Ruta 5 Norte, la Ruta 57 y Vespucio Norte, permitiendo así obtener ventajas de transporte necesarias para hacer deseable -y rentable- el vivir en una zona periférica Santiago.

En segundo lugar, se encuentra el factor topográfico. La cota mil -tope permitido para la urbanización-, y las empinadas pendientes limitan la urbanización en comunas como Lo Barnechea, Vitacura y Las Condes. Es por ello que, al agotar el espacio disponible de urbanización en zonas de pendientes menos pronunciadas, existirá una tendencia a querer urbanizar aquellos espacios -como los cerros isla- que posean pendientes que así lo posibiliten, y que además cuentan con un atributo adicional para generar demanda en este tipo de proyectos: la vista al valle.

Un ejemplo de las tensiones con respecto al cambio de uso de suelo de un cerro aislado del cono de alta renta de Santiago es el cerro San Luis, ubicado en la comuna de Las Condes, en una de las zonas con mayor valor de suelo de Santiago. Hacia su ladera norte se emplaza el Club de Golf Los leones, y su ladera sur se encuentra urbanizada desde la década de los años treinta, cuando el cerro se encontraba en el límite de la mancha urbana.

En el año 2013 se promulgó el Decreto N°1, que modificaba el Artículo 2.1.25 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), el cual establecía que aquellos proyectos destinados a alojamiento, que sólo estaban admitidos en zonas residenciales, ahora podrían ser ubicados en áreas destinadas a equipamiento. De esta forma, se posibilitaba la construcción de proyectos hoteleros en el Club de Golf. La forma en que se tramitó este decreto fue objeto de polémicas, llegando a acusarse a altos funcionarios Ministerio de Vivienda (MINVU) de tener un rol facilitador para estos proyectos específicos. Finalmente, la propuesta fue abandonada a mediados del año 2013, ya que no existían las garantías necesarias para que grandes inversionistas asumieran el riesgo de invertir en terrenos que iban a ser prestados a modo de leasing por el Club de Golf^[2].

El cerro Del Medio, ubicado en una zona exclusiva de la comuna de Lo Barnechea, también ha sido objeto de presiones para modificar su normativa, buscando un uso de suelo que permita desarrollar equipamiento educacional. Este cerro, que pertenecía a la congregación religiosa de los Legionarios de Cristo, fue expropiado por la Municipalidad con miras a concretar un parque, acorde a lo establecido en sus normativas comunal e intercomunal^[3].

Por último, el cerro Alvarado, ubicado en el límite de las comunas de Vitacura y Lo Barnechea, será el último caso que aborde este artículo, debido a que da cuenta de una normativa que tuvo grandes consecuencias para el desarrollo urbano: la modificación al Artículo 59 de la LGUC. Desde el Plan Regulador Metropolitano de Santiago de 1994, este cerro se encontraba catalogado como "Parque Intercomunal". Sin embargo, la caducidad de los terrenos afectos a utilidad pública por el Artículo 59, permitieron el ingreso de al menos un Permiso de Edificación^[4] en la Dirección de Obras Municipales de Vitacura, el cual de ser ejecutado cambiará completamente la ladera sur del cerro. Dicho permiso, contiene alrededor de 330 viviendas, entre bloques de viviendas de tres pisos y ca-

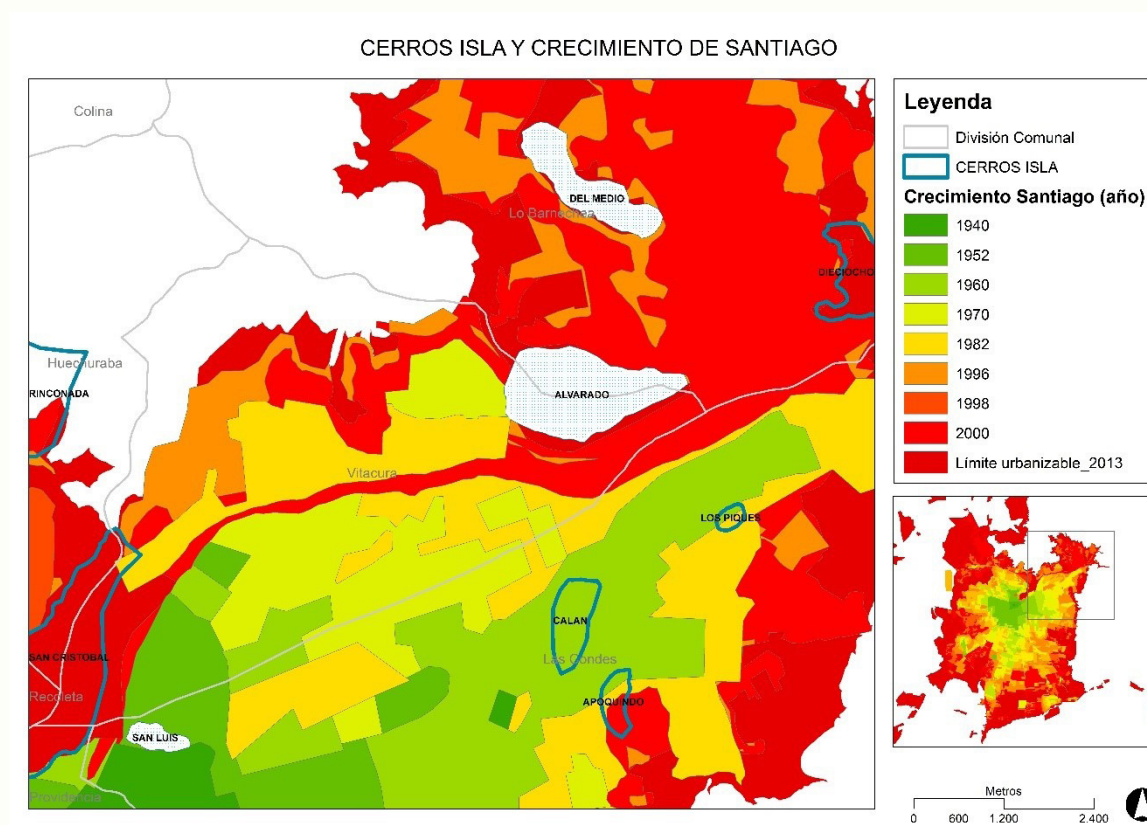


Figura 2: Cerros Islas y Crecimiento de Santiago.
Fuente: Elaboración propia con datos OCUC.

sas [5]. Si bien, el Municipio debió haber entregado nuevas normas urbanísticas durante 2010, según como lo estipulaba la ley y circulares del MINVU, esto no ocurrió hasta noviembre de 2013. Durante este rango de tiempo, los propietarios de los terrenos afectados, ejercieron una fuerte presión a las autoridades comunales, a través de Contraloría General de la República y el mismo MINVU. Por lo demás, la normativa entregada fue mucho menos intensiva de la que correspondía según los terrenos adyacentes a las áreas afectas de utilidad pública. De esta manera, este caso de estudio se transforma en un buen ejemplo de cómo diversos actores, públicos y privados, actúan e influyen en la normativa urbana de Santiago.

TENSIONES URBANAS: MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 59 DE LA LGUC

En el año 2004, mediante la Ley 19.939, se modificó el Artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), D.F.L. 458 de 1976, generándose diversas consecuencias

“Si una municipalidad decidía mantener el gravamen de Área Verde sobre un parque, debía contar con el presupuesto para realizar la expropiación. De esta manera, se evitaría que predios estuviesen con gravámenes de manera permanente”

para la planificación urbana, tanto desde el punto de vista local y metropolitano, así como para la ciudad en su conjunto.

La modificación a dicho artículo establecía plazos de caducidad para predios o terrenos que se encontrasen bajo la normativa local -específicamente, los Planos Reguladores Comunales, seccionales e Intercomunales-, como Bien Nacional de Utilidad Pública (BNUP), tales como vías expresas, troncales o colectoras; y parques intercomunales o comunales. Una vez vencido el plazo establecido, los dueños de estos predios o terrenos debían solicitar a la municipalidad correspondiente nuevas normas urbanísticas, las cuales debían ser otorgadas a partir de los predios colindantes.

El supuesto detrás de la modificación sostenía que las municipalidades debían evaluar cuales BNUP efectivamente iban a ser expropiadas y cuáles no (Ugarte, 2011). Consecuentemente, si una municipalidad decidía mantener el gravamen de Área Verde sobre un parque, debía contar con el presupuesto para realizar la expropiación. De esta manera, se evitaría que predios estuviesen con gravámenes de manera permanente, afectando su valor y eventuales modificaciones. El procedimiento mediante el cual las municipalidades debían realizar las prórrogas eran modificaciones a los PRC. Este aspecto fue criticado por diversos autores (Mashini, 2014; Bresciani, 2011; Ugarte, 2011), ya que el promedio de modificaciones importantes a PRC en Chile es de 7 años. Pese a esto, se fijaron los siguientes plazos de caducidad (Ver Tabla 2).

El resultado en la Región Metropolitana, fue que sólo 6 comunas lograron actualizar

vías expresas, y ninguna sus parques. Por ende, el resto de los cerros isla que se encontraban gravados como parques comunales o intercomunales perdieron la condición de BNUP y según el procedimiento establecido, debían cambiar su uso de suelo (Ugarte, 2011).

Posteriormente, y tras un intenso debate público, se logró derogar dicha modificación, a través de la Ley N° 20.791, publicada en el Diario Oficial en septiembre de 2014. Esta nueva ley eliminó los plazos de caducidad de los BNUP. No obstante, permitió que los propietarios de los terrenos afectos soliciten a municipalidades respectivas o a la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), planos que señalen -en un máximo de seis meses- el detalle la afectación de sus predios.

LOS ACTORES DE LA PROBLEMÁTICA DE ESTUDIO

Los actores identificados son tres: la sociedad civil, el mercado inmobiliario y Estado.

En primer lugar, se considerará a la sociedad civil como todas las iniciativas, estudios y fundaciones que se han generado a partir de las tensiones urbanas mencionadas.

Tabla 2. Plazos de caducidad establecidos por modificación a Art. N° 59

Terrenos Destinados a BNUP	Plazos
Vías expresas	10 años
Vías troncales y colectoras	5 años
Parques intercomunales y comunales	5 años

Fuente: Elaboración propia a partir de Ley N° 19.939



Declárense de utilidad pública, por los plazos que se indican en los incisos siguientes, los terrenos localizados en áreas urbanas y de extensión urbana consultados en los planes reguladores comunales e intercomunales destinados a vías expresas, troncales, colectoras, locales y de servicio y parques intercomunales y comunales, incluidos sus ensanches. Vencidos dichos plazos, caducará automáticamente la declaratoria de utilidad pública y todos sus efectos.

— Artículo 59, modificatorio de la LGUC
Ley 19.939 — publicada en el Diario Oficial
12 de febrero de 2004—vigente hasta hoy.

Figura 3. Modificación al Artículo 59 LGUC (Ley N° 19.939).

Fuente: (Mashini 2014)

Artículo 59°.- Decláranse de utilidad pública todos los terrenos consultados en los planes reguladores comunales, planes reguladores intercomunales y planes seccionales destinados a circulaciones, plazas y parques, incluidos sus ensanches, en las áreas urbanas, así como los situados en el área rural que los planes reguladores intercomunales destinen a vialidades.

Los propietarios de terrenos afectos a declaratoria de utilidad pública podrán solicitar a la municipalidad o a la Secretaria Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, según corresponda, que a través de planos de detalle se grafique con exactitud la parte de sus terrenos afecta a utilidad pública cuando el plan intercomunal o comunal no lo haya establecido, debiendo tales planos aprobarse dentro de los seis meses siguientes.^{1 2}

Figura 4. Artículo 59 LGUC.
Fuente: LGUC (2016).

En un contexto global que reconoce el cuidado del medio ambiente como prioritario en toda política pública, han nacido diversas organizaciones. A lo anterior se suma una tendencia global, en la que grandes capitales buscan situar a sus parques urbanos como íconos de su calidad de vida (Fléty, 2014). En el caso particular de Santiago, la ciudad cuenta con índices de contaminación elevados que tensionan aún más la relación ciudad – medio ambiente. Diversos autores (Forray et al. 2012) han planteado que dichos cerros deben ser el pulmón verde de Santiago, apelando a las ventajas eco-sociales que traería a la ciudad el desarrollar parques en sus laderas. Algunos ejemplos de dichas ventajas serían la “purificación del aire, control de inundaciones, lugares de recreación, y esparcimiento, integración social, reducción de estrés” (Forray et al. 2012: 178). De este modo, la solución para diversas falencias de la ciudad -desigualdad social, áreas verdes, contaminación- podría estar precisamente en los cerros isla.

La fundación Cerros Isla, nacida en 2012, da cuenta de la organización de la sociedad civil para proteger a los cerros de la presión inmobiliaria, y así poder convertirlos en el pulmón verde de Santiago. En el año 2013 dicha fundación desplegó una campaña llamada “Alerta Verde”, que a través de diversos medios de comunicación buscaba concientizar a la

sociedad civil y las autoridades del peligro que corrían los cerros de la ciudad al encontrarse desprotegidos por el Artículo 59 de la LGUC.

Por otra parte, el segundo actor a considerar será el mercado inmobiliario, cuya participación e importancia en la ciudad tuvo una gran transformación durante la segunda mitad del siglo XX, particularmente en las últimas dos décadas, cuando se transformó en el actor de mayor protagonismo. El Estado subsidiario, consagrado en la constitución de 1980 y materializado a través de diversas políticas durante régimen militar, permitió a empresas asumir una alta participación en la construcción de viviendas sociales. El mercado también se amplió para la clase media, gracias a la masificación de créditos hipotecarios. La demanda de vivienda de la clase alta se extendió en comunas como Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea. A su vez, se desarrollaron equipamientos y servicios de alto costo que permitieron a Santiago alcanzar visibilidad internacional, aunque esta tendencia se limitó principalmente a las comunas mencionadas anteriormente.

En último lugar, el actor a analizar será el Estado, a través de dos escalas: local y central. La escala local comprende a los municipios de las comunas involucradas, y hará énfasis en las modificaciones realizadas a la normativa urbana que han repercutido en los cerros analizados. La

escalacentralcontientetantoalosdecretossurgidos desde el MINVU, como las leyes del Congreso.

En función de los fenómenos a analizar, es importante distinguir aspectos en los que se evidencian las tensiones de los diferentes actores que inciden en los cerros isla. Identificamos dos dimensiones que pueden aportar de mejor forma a la comprensión de las tensiones observadas: socio-espacial y político-normativo.

DIMENSIONES DE ANÁLISIS

La primera dimensión alude a los cambios socio-espaciales observados en los cerros, laderas y contexto urbano, tanto en la actualidad como cuando fueron alcanzados por la trama de la ciudad. Para esta dimensión será relevante el poder contrastar información espacial, datos socio-económicos y aspectos históricos de los casos seleccionados, entre otras variables; para así poder comprender cómo el contexto urbano impacta -o no- en cada uno de los cerros.

La dimensión político-normativa comprende tres aspectos. Primero, la intención del Estado con respecto a los cerros isla, que se materializa a través de leyes, planes y políticas que han sido significativos para ellos en términos de usos de suelo. En segundo lugar, las presiones más potentes provenientes tanto de los agentes privados, como de la sociedad civil. En tercer lugar, esta dimensión da cuenta de cómo se gestaron las normativas

mencionadas. Existen casos de iniciativas y actores, tanto públicos como privados, que no lograron convertirse en norma legal, evidenciándose de manera más clara quién ejerce mayor poder sobre el territorio.

Las tensiones analizadas bajo estas dos dimensiones no sólo dicen relación con el uso que distintos actores pretenden dar a los cerros isla, sino que también son el reflejo de agendas más amplias que existen sobre la ciudad, y que disputan constantemente el poder imponerse una sobre otra.

EL CRECIMIENTO URBANO Y EL DEBATE SOBRE EL LÍMITE

El crecimiento urbano que muestra Santiago durante el siglo XX ha sido sujeto de diversos estudios (De Ramón 2002; Greene 2002; Bustos 2005). Según algunos de ellos (De Ramón 2002; Petermann 2006), fueron catástrofes naturales las que obligaron al país a generar las primeras leyes sobre cómo debían construirse las ciudades.

Entre 1940 y 1970, el arribo a Santiago de miles de personas implicó que la mancha urbana, se triplicara de 11.018 has a 31.841 has, con una tasa de crecimiento de 3,6% promedio en dicho periodo, superando las tasas de crecimiento promedio de las décadas siguientes: 1,59% en los años ochenta y 2,67% en los noventa (Petermann, 2006). Este crecimiento fue uno de los detonantes del de-



Figura 5. Piloto proyecto inmobiliario «Vista al Valle»^[5]

Fuente: Pagina Web Vista el Valle

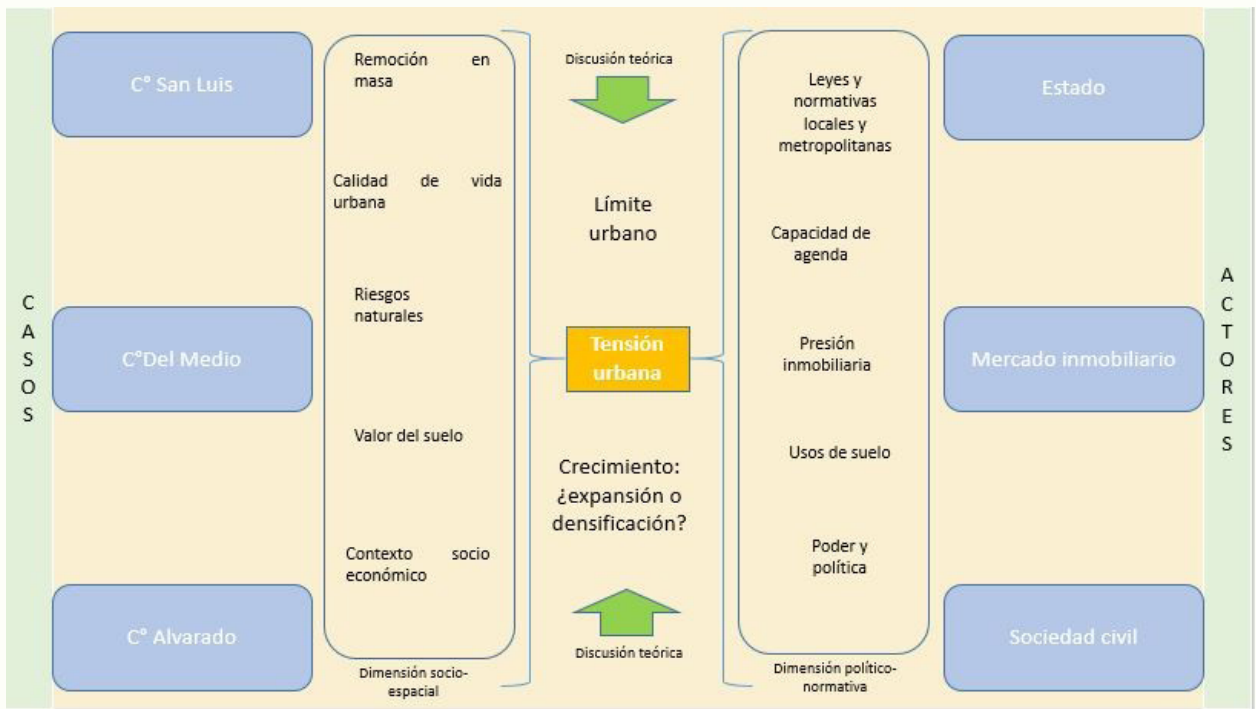


Figura 6. Esquema general (casos, actores, dimensiones y tensiones).
Fuente: Elaboración Propia

bate sobre el límite urbano, que tuvo gran relevancia a partir de la década de los sesenta, desde la introducción del límite urbano, con el Plan Regulador Intercomunal de Santiago de 1960.

Sin embargo, los alcances en cuanto al crecimiento real de la ciudad con respecto al límite urbano han sido duramente cuestionados en los últimos diez años. Poduje (2006) señala lo siguiente: “por un lado, la mancha urbana crece todo el tiempo, cual globo que se infla. Por el otro, el área al interior del límite se asemeja más bien a un acordeón: se extendió fuertemente en 1979, se contrajo en 1994 y se volvió a extender en 1997 y 2003” (Poduje 2006: 233). Esta afirmación señala que el límite urbano no incide necesariamente en lo que denomina como la ciudad real. Sobre esta relación Petermann (2006) plantea que, en los últimos 45 años, ésta ha sido compleja, aludiendo a que el límite no ha sido siempre respetado por el MINVU.

Esta tensa relación adquiere mayor complejidad si sumamos elementos que nos permitan entender argumentos -en contra y a favor- de la extensión del límite urbano. Un aspecto fundamen-

tal es qué actor fue el más relevante en cuanto a cantidad de suelo urbanizado y en qué periodo. La literatura relacionada (Sabatini, 1997) ha señalado que un momento decisivo del crecimiento de Santiago fue el DS 420 de 1979. Sin embargo, Petermann (2006) sostiene que el crecimiento acelerado de la ciudad empezó antes de 1979. Con anterioridad a dicho año, los papeles que habrían jugado primero la CORVI y luego el MINVU, con la política de vivienda social serían de gran relevancia en términos de cantidad de suelo urbanizado fuera del límite urbano. El crecimiento urbano a partir de los privados habría superado al Estado en la década de los ochenta y terminado de consolidar en los años noventa (Petermann, 2006).

A través de la discusión del límite urbano y el crecimiento de Santiago, podemos observar que los elementos geográficos como cerros, pendientes, ríos y quebradas, no han sido relevantes. En general la ciudad avanza en el suelo sobre el cual es más fácil -en términos de costos asociados- la construcción de la ciudad. Sin duda los aspectos demográficos -cantidad de población-, y de exten-

sión urbana son los más importantes en el debate sobre el límite. Pero lo que sostiene el enfoque de este artículo es que, existe una jerarquía de elementos que han determinado el debate sobre el límite y el crecimiento urbano, donde los cerros se ubican en los lugares menos relevantes. Lo esencial es entonces identificar las intencionalidades y posteriormente, cómo se articulan en función de uno o más actores, y cómo buscan así influir en el territorio.

Es evidente que este debate traspasa el ámbito de la planificación urbana, debido a la importancia que tienen en Chile los mercados de suelo e inmobiliario, por lo que los argumentos que han sido mencionados también son motivo de preocupación para otros actores. Por ejemplo, en el 2° Seminario Gestión Inmobiliaria organizado por el Comité de Viviendas e Inversiones Inmobiliarias del Sector Privado (COVINSEP), Juan Andrés Fontaine, vuelve a sostener argumentos similares que los señalados en los setenta por Miguel Kast y Arnold Harberger en cuanto al límite urbano.

Fontaine sostiene: “La introducción de limitaciones artificiales al crecimiento urbano no puede sino provocar los efectos que en cualquier mercado suscitan las restricciones de oferta: alza de precios y pérdida de bienestar para el consumidor” (Fontaine 1997: 40). En este caso, el cuidado del bienestar del “consumidor”, entendiendo que el contexto ha expandido sus demandas, Fontaine afirma que la expansión del radio urbano es “consecuencia directa del crecimiento económico, la mejoría de las expectativas, el descenso del costo del crédito y la sustitución en el mercado del suelo entre ubicaciones más céntricas y onerosas, a aquellas más alejadas y económicas”. (Fontaine 1997: 39). Es decir, la relación que se establece entre en el mercado de suelo y la definición del límite urbano es directa, bajo las leyes de la economía del libre mercado.

Finalmente, y contrariamente a lo propuesto por Poduje y Petermann, Fontaine realza, a través de una crítica, la importancia del límite urbano, y de cómo condiciona la expansión de la ciu-

dad, en función del mercado inmobiliario: “la evolución del valor del suelo en Santiago ha recogido no sólo la sustancial expansión de la demanda inmobiliaria ocasionada por la mejoría de las expectativas económicas, sino también la imposición de estrechos límites a la expansión urbana” (Fontaine 1997: 40). De esta manera, observamos que el debate sobre el límite urbano, revisado mayormente desde la literatura especializada, debe ser complementado con el contexto económico y político que atraviesa el país, ya que los intereses en cuestión son altísimos y los actores involucrados permean de diversas formas a las autoridades centrales.

CONCLUSIONES

Lo urbano se inserta junto a muchas otras dimensiones del territorio que se relacionan y afectan entre sí. Desde la perspectiva los actores mencionados, es relevante comprender cómo sus intereses se permean e inciden en la gobernanza urbana, y las consecuencias de esto en el territorio. Las tensiones producidas en la ciudad, y la planificación urbana misma, son eminentemente problemas políticos (Sabatini @ Soler, 1995; Vergara, 2010). Por ende, los planificadores no sólo deben ser capaces de identificar aquellas tensiones urbanas más relevantes, sino también, de proponer y gestionar alternativas integrales que consideren también la variable política en la planificación del territorio.

Desde hace décadas existe un consenso con respecto a la relevancia de la política en el desarrollo urbano. En efecto, los autores Greer y Minar afirmaron en los sesenta: “Todo desarrollo urbano es político en un doble sentido: redistribuye riqueza debido a la acción pública, y por otra parte, sólo es legítimo cuando es políticamente apoyado” (Greer @ Minar, 1964: 63). La distribución de la riqueza y el apoyo político son fenómenos abordados por la Economía Política Urbana. Una de las corrientes de esta disciplina, la máquina de crecimiento urbano, afirma que la elite económica tiende a utilizar tanto a autoridades centrales (gobierno), como a rentistas y empresas de ser-

vicios para lograr sus objetivos: “Así, los actores principales en estas coaliciones pro-crecimiento son los empresarios cuya actividad está anclada territorialmente” (Vergara, 2010: 49). De esta manera, las máquinas de crecimiento urbano serían clave en la producción de ciudad, tal como se afirma en el caso de Santiago (De Mattos et Al., 2004; Zunino 2006). A través de los casos revisados, podemos observar como los actores señalados han utilizado cargos de poder y normativas para lograr objetivos que han ido en consonancia con la agenda pro-crecimiento que describe la máquina de crecimiento urbano. Así, el enfoque propuesto por este artículo, debe abordar la tensión urbana considerando también el debate teórico que han desarrollado diversos autores sobre cómo se articulan actores e intereses, dentro de la ciudad.

La planificación urbana existente hoy en día en el Área Metropolitana de Santiago, más que planificar, regula los elementos del espacio urbano. Las limitaciones de los instrumentos de planificación, especialmente a nivel municipal, dan cuenta de enormes obstáculos para desarrollar proyectos que aporten a la calidad de vida de las personas, y que disminuyan las injusticias de la ciudad. La aprobación del Artículo 59 y sus consecuencias demuestra no solamente que no es suficiente “proteger” a los cerros isla, sino además de que estos han ocupado un lugar secundario para la planificación urbana. Es imprescindible tener una agenda y visión clara sobre su destino, ya que, de lo contrario, la presión inmobiliaria terminará por superar la regulación del Estado. La imposición de proyectos inmobiliarios que beneficiarán sólo a quienes tienen más recursos podrían hacer sucumbir uno de los atributos únicos de la ciudad de Santiago.

Los cerros isla del cono de alta renta podrían conjugar también otras demandas existentes, incluso a nivel metropolitano, tales como, equipamientos públicos recreacionales, deportivos, entre otros. Lo que es indispensable desde la planificación urbana, es exigir a las autoridades prioridades y cursos de acción para estos cerros

que vayan más allá de lo normativo. Las tendencias presentadas en este artículo caracterizan una tensión urbana que demuestra el poder y la claridad en la agenda que poseen los actores inmobiliarios para obtener suelo urbano a través de modificaciones en las normativas urbanas. ¶

NOTAS

- [1] Disponible en web: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2015/05/27/guia-de-actividades-en-santiago-para-disfrutar-del-dia-del-patrimonio-cultural-2015/parque-metropolitano-de-santiago-guy-wenborne/>
- [2] Disponible en web: Disponible en web: <http://ciperchile.cl/2014/02/24/el-asesor-del-minvu-que-instalo-%E2%80%9Cleyes-de-amarre%E2%80%9D-que-favorecen-negocios-inmobiliarios/>
- [3] Disponible en web: Disponible en web: <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2016/03/680-672455-9-el-cerro-de-us-85-millones-que-lo-barnechea-convertira-en-un-mega-parque-para.shtml>
- [4] Permiso de Edificación 18-2016.
- [5] Disponible en web: Disponible en web: <http://www.latercera.com/noticia/santiago/2013/11/1731-553303-9-nuevas-construcciones-en-el-cerro-alvarado-no-podran-tener-mas-de-10-metros-de.shtml>
- [6] Disponible en web: <http://www.verpiloto.cl/vista-el-valle.html>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bustos, M. (2005). El proyecto residencial en baja altura como modelo de crecimiento urbano. Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Cataluña. Barcelona. España.
- Centro de Políticas públicas UC: Programa Pro-Urbana. (2011). VI Ciclo de Workshops Chile. Mercado del suelo, sector inmobiliario y demanda habitacional en las grandes ciudades de Chile: ¿Qué hay de nuevo?. Cambios a la política urbana: Declaración de utilidad pública (Artículo 59 LGUC). II Sesión (7 noviembre 2011): José Ramón Ugarte, Luis Eduardo Bresciani. Santiago de Chile.

- De Mattos, C; Ducci, M.E.; Rodríguez, A. y Yáñez, G. (2004). Santiago en la globalización: ¿Una nueva ciudad? Ediciones Sur y Eure Libros, Santiago.
- De Ramón, A. (1992). Santiago de Chile (1541-1991) Historia de una sociedad urbana. En Mapfre (Ed.). Madrid.
- Fléty, A. (2014). Parques urbanos: Apuesta política. El atlas de las ciudades. Le monde diplomatique edición cono sur. Fundación Mondiplo. (pp. 120-121).
- Fontaine, J.A. (1997). Chile 1997 – 2007: Perspectiva económica y mercado inmobiliario. Documento preparado para el 2° Seminario Gestión Inmobiliaria organizado por el Comité de Viviendas e Inversiones Inmobiliarias del Sector Privado (COVINSEP). Cámara Chilena de la Construcción.
- Forray, R. Arellano, E. Picón, M Catalina. Fernández, I. Besa, A. Lefranc, E. Ruiz, F. (2012). Concurso Políticas Públicas. Capítulo VII: Integración de los cerros isla al sistema de áreas verdes de santiago 2011. 177-209. Disponible en web: <http://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/propuestas-para-chile-2012-capitulo-vi.pdf>
- Greene, M. (2002). From informal settlements to sustainable neighbourhoods: The role of spatial configuration in the urban system. Thesis submitted for the degree of Philosophy Doctor in Architecture. University College London.
- Greene, M., Soler, F. (2004). Santiago: de un proceso acelerado de crecimiento a uno de transformaciones. En De Mattos, C., Ducci, M.E., Rodríguez, A., Yáñez, G. (Eds): Santiago en la Globalización: ¿una nueva ciudad?. Ediciones Sur @ Libros EURE. Chile.
- Greer, Scott y David Minar (1964) “The political side of urban development and redevelopment”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 352, Urban Revival: Goals and Standards. (Mar. 1964), pp 62 – 73.
- Ley General de Urbanismo y Construcciones (2016). Artículo 59.
- Mashini, D. (2014). Plan de integración de los cerros isla de Santiago a una matriz ecológica: caso del cerro Hasbún dentro del Corredor Sur de San Bernardo. Tesis para optar al grado de Magíster en Desarrollo Urbano IEUT PUC.
- Petermann, A. (2006). ¿Quién extendió a Santiago? Una breve historia del límite urbano, 1953 – 1994. En Alexander Galetovic (Ed.): Santiago, Dónde estamos y hacia dónde vamos. Centro de Estudios Públicos. Santiago, Chile.
- Poduje, I. (2006). El globo y el acordeón: planificación urbana en Santiago, 1960 – 2004. En Alexander Galetovic (Ed.): Santiago, Dónde estamos y hacia dónde vamos. Centro de Estudios Públicos. Santiago, Chile.
- Sabatini, F. (1997). Liberalización de los mercados de suelo y segregación social en las ciudades latinoamericanas: El caso de Santiago, Chile. Serie Azul N° 14 Julio 1997. Instituto de Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, F., Soler, F. (1995) “Paradoja de la planificación urbana en Chile”, en EURE, v.21 n.62, Santiago.
- Vergara, N. (2010). Poder, conflicto y regulación del uso del suelo urbano: Hacia una comprensión de los conflictos por Planos Reguladores Comunales en comunas de bajos ingresos en Santiago de Chile. Tesis para optar al grado de Magíster en Desarrollo Urbano IEUT PUC. Santiago. Chile.
- Zunino, H. (2006). “Power relations in urban decision-making; Neo-liberalism, ‘Techno-politicians’ and authoritarian redevelopment in Santiago, Chile”, *Urban Studies*, Vol.43, n° 10.