

LA CIUDAD INMOBILIARIA: MECANISMOS INSTITUCIONALES, RELACIONES DE PODER Y MERCANTILIZACIÓN DEL MEDIO NATURAL. EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DE VALPARAÍSO

Rodrigo Hidalgo

Pascal Volker

Natalia Ramírez

Pontificia Universidad Católica de Chile

La ciudad inmobiliaria: mecanismos institucionales, relaciones de poder y mercantilización del medio natural. El caso del Área Metropolitana de Valparaíso (Resumen)

A partir del estudio del desarrollo inmobiliario y la expansión urbana observada en el Área Metropolitana de Valparaíso (en adelante AMV) en el periodo 2000-2012, se entrega una lectura general de dicho crecimiento, haciendo énfasis en las consecuencias de ese fenómeno sobre el medio natural y en el entramado institucional de los principales agentes urbanos. En este sentido, el artículo aborda los procesos de metropolización y expansión urbana del AMV en estrecha relación a la financiarización a nivel mundial, al mismo tiempo que –a escala nacional– se articula una institucionalidad caracterizada por su carácter centralista, excluyente y tecnocrático. El presente artículo estudia los mecanismos que influyen en su construcción, así como sus principales consecuencias territoriales.

Palabras clave: desarrollo inmobiliario, expansión urbana, relaciones de poder, medio natural, Valparaíso.

The real estate city: institutional mechanisms, power relations and the commercialization of the natural environment (Abstract)

From the study of real estate development and urban expansion observed in the Valparaíso Metropolitan Area (hereinafter AMV) in the period 2000-2012, this article attempts to provide a general lecture of the developing processes, the institutional configuration of the main urban agents and the consequences of this phenomenon over the natural environment. Thus, the article discusses the processes of metropolisation and urban expansion of the AMV in close relation with the worldwide processes of financialisation, while –at a national scale– the institutional configuration articulates as a centralized, exclusive and technocratic framework. This article

examines the mechanisms that influence its construction as well as the major territorial consequences of these processes.

Keywords: real estate development, urban expansion, power relations, natural environment, Valparaíso

La reestructuración neoliberal que se promovió en Chile y el mundo a partir de la mitad de la década de los '70 constituye el contexto estructural que explica las principales características del fenómeno urbano actual¹. Dicha reestructuración operó en el campo económico, político y social, y cristalizó en el llamado Estado Subsidiario, cuyo marco institucional promovió y fortaleció el derecho de propiedad privada, la apertura del mercado a la inversión extranjera y la libertad de comercio²; constituyéndose en este marco un empresariado nacional rentista ligado estrechamente al sector financiero y del que forman parte constructoras y agentes inmobiliarios. Desde entonces el desarrollo de las ciudades chilenas llevó, de modo excluyente, el sello de estas dinámicas que serán particularmente visibles en las áreas metropolitanas³.

Para entender el desarrollo urbano actual, una de cuyas características más notables es la acelerada expansión de la mancha urbana⁴, se debe prestar atención a los actores existentes, los cuales operan a distintas escalas geográficas y que se relacionan con el capital financiero mediante la actividad inmobiliaria⁵. Esta actividad involucra los distintos elementos de apropiación de los circuitos económicos urbanos, a saber: suelo, construcción e infraestructura, entre los más relevantes que dan lugar a la ciudad construida.

En este contexto, el desarrollo urbano, vinculado a la relación agente inmobiliario-financiarización permitió, hasta hoy, un excelente modo de expandir y revalorizar los excedentes de capital. Entre las características más evidentes de la financiarización en el ámbito urbano, destacan: la mercantilización del desarrollo urbano a través de la actividad inmobiliaria (llegando incluso a la construcción de viviendas sociales, en el caso de Chile), la formación de burbujas especulativas (E.E.U.U y España son los casos más recientes) y la proliferación y crecimiento de bancos, compañías de seguro y, en general, toda entidad dedicada a la intermediación financiera⁶. Dada entonces esta estrecha relación entre la actividad inmobiliaria y las necesidades permanentes y progresivas del capital financiero, la ciudad se caracteriza por una expansión territorial acelerada hacia la periferia (además, como es común en otros países donde operan el modelos neoliberales⁷, existe una fuerte apropiación y especulación sobre predios rurales ubicados en las cercanías del anillo urbano); como también, la construcción en

¹ Este trabajo es producto de los proyectos FONDECYT 1095222 “La transformación de las áreas centrales: reestructuración comercial y elitización (gentrificación) residencial. El caso de Santiago, Valparaíso y Viña del Mar” y FONDECYT 1120223, “Negocios inmobiliarios y segunda residencia: la ciudad sin límites en las comunas del litoral de la región de Valparaíso (1992-2012)”.

² Harvey, 2007; Ruiz, 2010; Dávila, 1998.

³ Gibson *et al.*, 2005.

⁴ Hidalgo *et al.*, 2014.

⁵ De Mattos, 2010; Brenner, 1999; Capel, 2010.

⁶ Méndez, 2014; De Mattos, 2009, De Mattos, 2010.

⁷ Brenner, Peck & Theodore, 2010; Ostrom, 1990.

altura en áreas centrales y peri-centrales sobre predios sub-utilizados o de grupos sociales de bajos ingresos que no resisten la presión económica por sus propiedades⁸.

Una de las consecuencias más evidentes de estas transformaciones en el ámbito de la geografía urbana es la proliferación en América Latina de las metrópolis. Según la legislación chilena (Ley General de Urbanismo y Construcciones) el área metropolitana es aquella unidad de áreas urbanas y rurales de distintas comunas relacionadas que sobrepasa los 500.000 habitantes⁹. Lamentablemente, la normativa incorpora esta definición con el sólo propósito de diferenciar la planificación de áreas metropolitanas de la planificación de áreas urbanas intercomunales, sin establecer diferencias sustanciales en la normativa de unas y otras, más allá de la cuantificación de la población residente¹⁰. En este sentido, la legislación urbanística entrega limitadas herramientas de planificación y regulación eficaz para el manejo de estas áreas. Sobre el carácter de las regulaciones vigentes nos referiremos en un apartado posterior.

Pero más allá de la inadecuada definición que nos entrega la legislación chilena varios autores han caracterizado la metrópolis como una unidad urbana fragmentada, difusa y policéntrica en términos estructurales¹¹; y, en términos funcionales, plenamente insertada en la economía global mediante estrategias de consumo y producción que responden a una nueva organización de la acumulación y crecimiento capitalista¹².

Es fundamental -entonces- para comprender la urbanización acelerada del borde costero del AMV no solo resaltar los aspectos estructurales de la economía neoliberal que se manifiestan en la producción del espacio urbano sino, además, estudiar ciertas estrategias locales de movilización ciudadana que manifiestan contestación a la edificación de ciertos espacios únicos de los frentes de mar, como los campos dunarios. Estas acciones –de modo marginal- logran modificar por medios extra-institucionales algunos aspectos de la configuración territorial que se planifican desde las instancias formales de la administración estatal.

Es precisamente en este escenario que el trabajo que presentamos intenta dar luces del modo en el cual se construyen y operan distintos actores en el marco de las instancias formales de gobierno, pero haciendo siempre una advertencia fundamental: la actividad de estos actores y la configuración territorial resultante –disputas de poder- no se agotan únicamente en aspectos estructurales, pues ensimismas contienen los elementos ideológicos que nutren y explican la producción social del espacio. Es en este contexto que el presente documento integra diversos elementos con el fin de orientar la actividad de quienes habitan y gozan de un espacio colectivamente construido.

⁸ Volker, 2012; Hidalgo *et al.*, 2014; Paulsen, 2014.

⁹ Art. 34 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones del 1976.

¹⁰ En Hidalgo y Arenas (2009) se indica que, en el contexto académico, se consideraba metrópolis a las capitales regionales de Chile que superaban los 100.000 habitantes. Tal definición incorporaba, por tanto, la importancia de la función de organización y control sobre cierto espacio territorial como elemento constituyente en la definición de metrópolis.

¹¹ Hidalgo y Arenas, 2009; Borsdorf e Hidalgo, 2005.

¹² De Mattos, 2001, 2010; Harvey, 1985, 1989.

El Área Metropolitana de Valparaíso (AMV)

Para efectos de este artículo el AMV está constituido por las áreas urbanas de las comunas de Casablanca, Concón, Puchuncaví, Quilpué, Quintero, Valparaíso, Villa Alemana y Viña del Mar.

En un estudio realizado por Hidalgo *et al.*¹³ se observa un sostenido crecimiento del número de viviendas en el AMV desde 1982 a 2002. En efecto, si para 1982 el número de viviendas censadas era de 185.639 en 2002 este número llegaba a 282.599. En 2011, el pre-censo de viviendas particulares por Región y Comuna del Instituto Nacional de Estadísticas (en adelante INE), establecía una variación aproximada para esta área de 32,8% entre 2002 y 2011¹⁴. Es decir, la cantidad de viviendas estimadas aumentó a 375.291¹⁵.

Por otra parte, la figura N° 1, muestra la importancia de la actividad del sector construcción (incluidos los sub-sectores de vivienda e infraestructura) en el Producto Interno Bruto (PIB) nacional y regional (Valparaíso). Al respecto, dos observaciones parecen relevantes: la mayor preponderancia de la construcción en la Región de Valparaíso en relación al contexto nacional y, segundo, la tendencia *a la baja* de este rol en la economía regional que, sin embargo, puede explicarse como una estabilización de esta actividad en los parámetros “normales” del PIB construcción a escala nacional. En esta línea, el Presidente Regional de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), Alejandro Vidal declaró en Julio de 2013: “... la construcción seguirá con cifras positivas tanto a nivel regional como nacional, este año y el próximo, pero desacelerándose”¹⁶, despejando con ello las dudas de un estancamiento en el crecimiento del AMV. Asimismo, las proyecciones para 2014 de la CChC estiman un aumento del 4% en la inversión sectorial¹⁷.

En este contexto, la expansión y crecimiento del AMV se caracteriza por el desarrollo periférico, con la sostenida incorporación de suelo rústico al área metropolitana¹⁸. Según Soto y Álvarez¹⁹, en el periodo 1987-2007 se incorporaron 39.435 hectáreas al Área Metropolitana de Valparaíso, lo cual grafica la magnitud de esta expansión. Algunos autores²⁰ describen la nueva metrópolis como una urbe fragmentada, constituida principalmente por barrios cerrados (condominios verticales y horizontales).

Otro aspecto fundamental para entender este proceso de expansión corresponde a la movilidad laboral en el AMV. Como bien indican Soto y Álvarez²¹, en 2002 el 47% de los habitantes de la Comuna de Valparaíso trabajaban o estudiaban fuera de esta comuna. En el caso de otras comunas del AMV, como Villa Alemana y Quilpué, este

¹³ Hidalgo *et al.*, 2014.

¹⁴ Instituto Nacional de Estadísticas, 2011.

¹⁵ Esta estimación se ha realizado, pues el INE ha desautorizado la utilización de los resultados del Censo de Población y Vivienda 2012 por errores en la aplicación y procesamiento de los datos del mencionado Censo.

¹⁶ CChC, 2013a.

¹⁷ CChC, 2013b.

¹⁸ Hidalgo y Borsdorf, 2005.

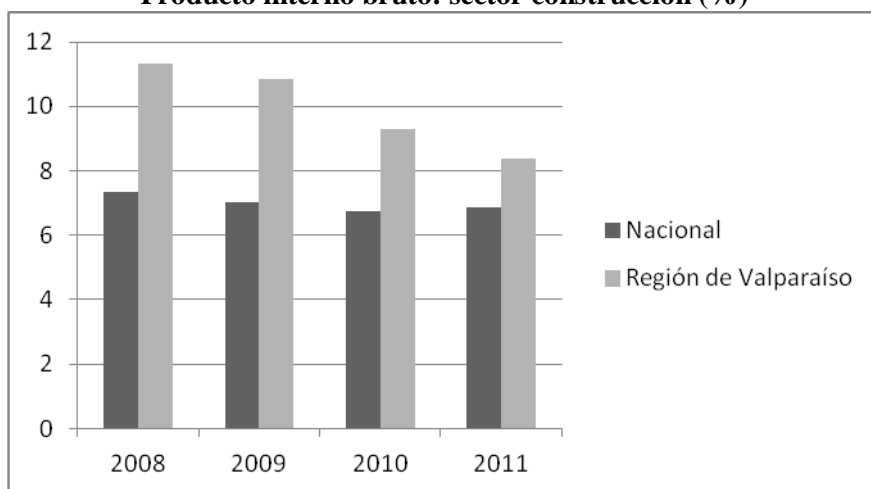
¹⁹ Soto y Álvarez, 2012.

²⁰ Hidalgo y Borsdorf, 2005; Hidalgo y Zunino, 2011; Borsdorf, Báhr y Janoschka, 2002; Mertins, 2003.

²¹ Soto y Álvarez, 2012.

porcentaje superaba el 70%. En este sentido, el AMV se configura no solo como una conurbación de distintas áreas urbanas, sino más bien, como un sistema territorial plenamente integrado. Para que ello fuera posible, una condición indispensable era la creación y mejoramiento de las distintas vías interregionales hoy existentes, que comenzaron a operar en los primeros años de la década de los '90 a través del sistema de concesiones²². Cabe señalar, que el sistema de concesiones en conjunto con el régimen laboral (caracterizado por la subcontratación, externalización y restricción a la actividad sindical) y el rol subsidiario del Estado en la satisfacción de los derechos sociales (vivienda, educación, salud y previsión social) constituyen los pilares del modelo neoliberal en Chile.

Figura 1
Producto interno bruto: sector construcción (%)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Chile (BCCh, 2012).

En este contexto -y para los fines propuestos en este artículo- el borde costero del Área Metropolitana de Valparaíso representa una localización de especial utilidad para ilustrar las disputas e intereses que cruzan estos espacios. Campos dunarios, terrazas y lagunas litorales, entre otras geoformas son elementos de valorización intrínseca de la especulación inmobiliarias, como es el caso de Concón, donde se resalta cercano a la desembocadura del río Aconcagua *“la originalidad del campo dunario de Punta Con-Con es el estar constituido por dunas antiguas que se encuentran ‘colgadas’ sobre una terraza marina a más 30 metros sobre el nivel del mar”*²³. La proyección de esta zona para la expansión urbana del AMV desconoce los rasgos especiales y la alta fragilidad de sistemas naturales –litorales- como este²⁴.

En este sentido, su atractivo paisajístico, las características ambientales derivadas del contacto con el mar y la cercanía de la mayor metrópolis chilena -Santiago- explican una alta presión de los usos antrópicos²⁵. En relación a esto, Barragán²⁶ reconoce tres subsistemas en este espacio, transposable a todos bordes costeros del orbe: el físico-natural que oscila entre diversos grados de conservación–degradación; el socioeconómico

²² Soto y Álvarez, 2012.

²³ Castro y Andrade, 1990, s/p.

²⁴ Castro y Morales, 2006; Hidalgo y Arenas, 2012; Moreira, 2005.

²⁵ Castro y Morales, 2006

²⁶ Barragán, 1997.

que oscila entre niveles concretos de desarrollo–subdesarrollo; y el jurídico–administrativo que se debate entre congruencias e incongruencias de los requerimientos del sistema natural y distintos grupos y actividades antrópicos. La zona litoral del AMV presenta conflictos entre estos tres subsistemas.

Ahora bien, ¿Qué significan estos datos? ¿Cuáles son los mecanismos institucionales y las relaciones de poder que operan en estos procesos? ¿Cuáles son algunas de las consecuencias que este fenómeno podría tener sobre los sistemas naturales? Son algunas preguntas que este artículo buscará responder.

Mecanismos institucionales y relaciones de poder en el desarrollo urbano chileno

A pesar del carácter progresivamente influyente y masivo de la problemática urbana y territorial en ámbitos mediáticos, académicos y políticos –así como entre organizaciones de la sociedad civil: Defendamos la Ciudad, Ciudad Viva, Cefech, Fundación Decide, entre muchos otros–, poca atención se ha puesto sobre los mecanismos específicos mediante los cuales la institucionalidad urbanística chilena regula la construcción de la ciudad así como las relaciones de poder que se configuran en torno a esta. Si bien algunas investigaciones han logrado dibujar el cuadro general del contexto chileno en esta materia²⁷, pocas luces han posado sobre los mecanismos específicos mediante los cuales se desarrollan las urbes en Chile. El presente artículo busca –modestamente– describir el panorama de la Región de Valparaíso en la configuración institucional urbanística de Chile mediante el análisis del Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso (PREMVAL).

Con este fin, se utilizó la propuesta de Elinor Ostrom²⁸ de reglas sociales. Esta propuesta entrega un marco metodológico estructurado para estudiar las relaciones de poder en las instituciones públicas. Este marco metodológico consiste en la descripción de la posición institucional –o extra institucional– que puede asumir un actor, las acciones que puede realizar en cada instancia, las consecuencias posibles de determinadas acciones conjuntas, las funciones que condicionan las trayectorias de cada actor, la información disponible en cada instancia y los costos y beneficios de cada decisión. A partir de estos criterios, Ostrom construye distintas “reglas sociales” que definen la forma y contenido de cada relación. Estas reglas son: a) de posición: explica la presencia o ausencia de determinado actor; b) de borde: cómo esta posición es incluida o excluida de la toma de decisiones; c) de alcance: la capacidad –de hecho– para influir en la toma de decisiones; d) de autoridad: las facultades normativa de cada posición; e) de agregación: el o los factores que considera cada actor en una instancia determinada; f) de información: los medios de comunicación entre los actores de cada posición, además del lenguaje y formalidad con el cual se realiza el acto comunicativo; g) de distribución: cómo se distribuyen los costos y beneficios de cada decisión entre los actores²⁹.

Con este marco metodológico se procedió a describir y analizar los mecanismos institucionales operativos en: a) la creación o modificación del instrumento de planificación metropolitano y; b) los mecanismos a través de los cuales se transforma

²⁷ Cordero, 2007; López-Morales *et al.*, 2012; Hidalgo y Zunino, 2011.

²⁸ Ostrom, 1986.

²⁹ Ostrom, 1986; Zunino, 2002, 2006; Volker, 2012.

efectivamente el territorio (derecho urbanístico, particularmente la institución de los permisos de edificación).

Las fuentes de información sobre las cuales se aplicaron las “reglas sociales” fueron: a) la normativa que integra todas las disposiciones del derecho urbanístico; b) las actas y documentos públicos en los que constan los procesos de creación y/o modificación de los instrumentos de planificación; c) la información recopilada por entrevistas semi-estructuradas a los agentes urbanos que participan formal e informalmente de las dinámicas urbanas.

a) PREMVAL

El Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso (PREMVAL) es el instrumento de planificación que deberá regular la planificación territorial y urbana de la AMV. Su elaboración comenzó en 1995 y entró en vigencia el 8 de Abril de 2014 tras la toma de razón por parte de la Contraloría General de la República. Así, este instrumento de gran importancia para el devenir urbano del AMV en los próximos años, representa de excelente manera la influencia y disposición de los diferentes agentes urbanos en la producción urbana del AMV y, de modo genérico, los mecanismos institucionales y su operación en la escala nacional.

Para la elaboración del PREMVAL las reglas sociales de Ostrom establecieron como participantes formales al: Seremi-Minvu; Municipalidades de Casablanca, Concón, Quilpué, Quintero, Puchuncaví, Valparaíso, Villa Alemana y Viña del Mar; Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA); Consejo Regional (CORE); Intendente; y, Consultoras (Urbe Ltda.: 1995-2002; Chile Ambiente: 2002- 2012). De modo informal, es decir sin participación legalmente obligatoria, se constata la participación recurrente de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), en las actas y documentos revisados y puestos a disposición de los autores a través de la Ley de Transparencia. No se descubre la participación de organizaciones vecinales o ciudadanas –de forma consultiva o vinculante- que sirviese de insumo efectivo en la elaboración de este Plan.

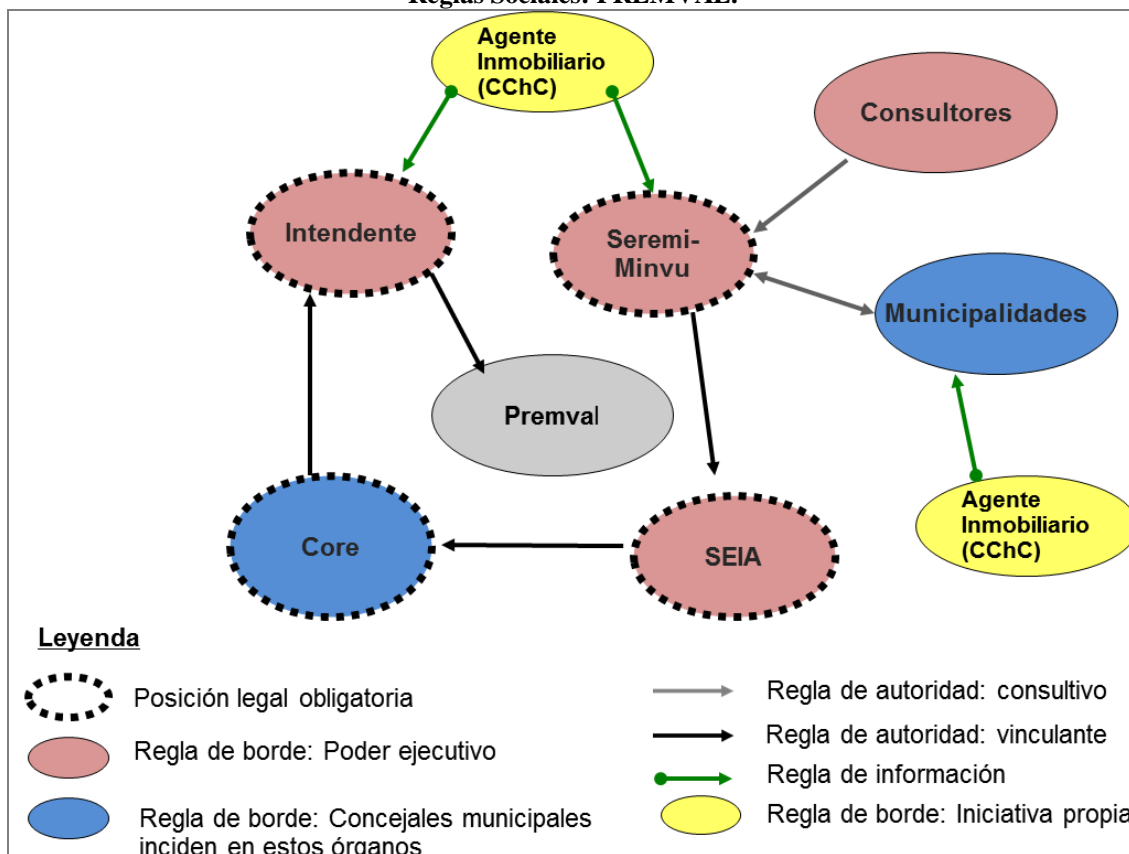
En cuanto a las reglas de borde, se observa la permanente y hegemónica presencia de instituciones dependientes del Poder Ejecutivo central, tanto en las instancias iniciales como finales del proceso de elaboración de un Plan Intercomunal o Metropolitano (en términos de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, equivalentes). En menor medida, se observa la presencia vinculante del CORE (dependiente de los distintos Consejos Municipales) y de la Municipalidad de modo consultivo.

Las reglas de autoridad en la elaboración de este instrumento muestran el carácter excluyente de este mecanismo donde se constata la presencia dominante de organismos dependientes del poder ejecutivo central y la participación no vinculante del municipio (salvo la participación vinculante indirecta a través del CORE).

Asimismo, las reglas de información muestran una repetida y fluida relación entre los distintos organismos del Estado y la CChC. Esta relación se constata a través de artículos de prensa y las entrevistas realizadas tanto a miembros de distintos organismos públicos como a la propia CChC. Un Consejero Nacional de la CChC, dice: *“La Cámara de Santiago (CChC) tiene una muy buena relación a nivel de Ministerio.*

Nuestra delegación regional se reúne periódicamente con el Serviu, con el Minvu, tenemos muy buena relación con las autoridades públicas, con la Intendencia, en fin, con los Alcaldes también³⁰. Al contrario, no se encontraron evidencias formales de actividades consultivas o vinculantes con otros organismos locales o regionales que representasen los intereses de la población habitante o de la sociedad civil (Figura 2).

Figura 2
 Reglas Sociales: PREMVAL.



Fuente: Volker, 2012.

Ahora bien, en cuanto al contenido del PREMVAL pareciese confirmarse lo repetido por diversos autores en el ámbito nacional respecto de la configuración, en Chile, de un urbanismo pro-empresarial³¹. En efecto, las entrevistas realizadas confirman la importancia que este instrumento tiene para los agentes inmobiliarios y la consciencia predisuelta de los agentes públicos a estos intereses. El consejero nacional de la CChC nos indicaba en el año 2012: “Lo primero es que se apruebe la modificación al Plan intercomunal (PREMVAL), porque eso podría significar un aumento significativo de la inversión en construcción en la región (...) En este sentido, las áreas de expansión urbana son condición necesaria, pero no suficiente (N. de la R. haciendo referencia a la importancia de la densificación)”³². Cuestión de la cual están conscientes tanto la Directora de Obras como el Asesor Urbano de la Municipalidad de Valparaíso, quienes en entrevista con los autores afirmaron que el aspecto central en la elaboración del PREMVAL es establecer zonas de extensión urbana dónde se concentren los nuevos

³⁰ Volker, 2012.

³¹ López-Morales *et al.*, 2012; De Mattos, 2007; Pereira e Hidalgo, 2008.

³² Volker, 2012.

proyectos. En este sentido, es relevante observar que no solo existen elementos estructurales y relaciones objetivas entre agentes que graficar (las descritas a través de las reglas sociales de Ostrom), sino también, la existencia de elementos culturales – ideológicos- que operan en el desarrollo urbano. Desde la CChC el consejero referido afirmaba que: *“Existe una suerte de cultura en las relaciones de la Cámara (CChC) a nivel gremial con los municipios que es parecida”*³³. Asimismo, el Asesor Urbano de la Municipalidad de Valparaíso, señalaba: *“Los planes reguladores son instrumentos imperfectos y responden a una concepción política y económica, esencialmente libremercadista, uno se lo podrá cuestionar o no, pero así es”*³⁴. En otras palabras, los agentes inmobiliarios no solo se favorecen de los elementos estructurales que las redes y relaciones de su organización otorgan, sino además, de la legitimidad e influencia cultural –repetimos: ideológica- que su actividad disfruta entre amplias capas del aparato público. Se observa pues que constituyen, sin lugar a dudas, un actor dominante en el desarrollo urbano chileno.

Un ejemplo de esta condición lo constituye el proyecto de Ordenanza del PREMVAL que establece como densidad poblacional promedio para la comuna de Valparaíso 59 hab./ha y una densidad poblacional máxima para áreas de extensión urbana de 1500 hab./ha³⁵. Considerando que la densidad poblacional de la comuna de Valparaíso es actualmente 6,74 hab./ha³⁶ (proyección estimada 2011) y que la proyección a 2032 realizada por el instrumento anterior (Plan Intercomunal de Valparaíso, PIV) era de 29,92 hab./ha, los límites a la densidad establecidos en la nueva Ordenanza son extraordinariamente blandos y suponen una verdadera “carta blanca” a la actividad de grupos inmobiliarios y constructores. Dado lo anterior, la ausencia de instancias de participación ciudadana y las amplias facilidades otorgadas a los agentes inmobiliarios reafirman las cualidades centralistas y corporativistas de estos instrumentos de planificación³⁷.

Pero a pesar de lo explicado, existen iniciativas de grupos vecinales, locales y ciudadanos que aúnan esfuerzos en la tarea de conservar e incentivar el uso para actividades recreativas de estas unidades naturales del AMV. Si bien en la mayoría de los casos son luchas marginales, que no cuestionan la institucionalidad vigente ni el sistema económico dominante, logran cuestionar mediáticamente los excesos más irracionales del sistema. Sobre el caso específico del movimiento en defensa de las dunas se referirá en un apartado posterior.

b) Permisos de edificación

Los permisos de edificación son el último requisito institucional que regula la producción social del espacio y sólo involucra a la Dirección de Obras Municipales (DOM) y el propietario del predio, quién hace la solicitud de permiso de edificación. En las disposiciones contenidas en la LGUC, Art. 116 y siguientes, se indica que el permiso de edificación habilitará la “construcción, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación y demolición de edificios y obras de urbanización de cualquier naturaleza” a

³³ Volker, 2012.

³⁴ Volker, 2012.

³⁵ Art. 5.6 de la Ordenanza del Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso.

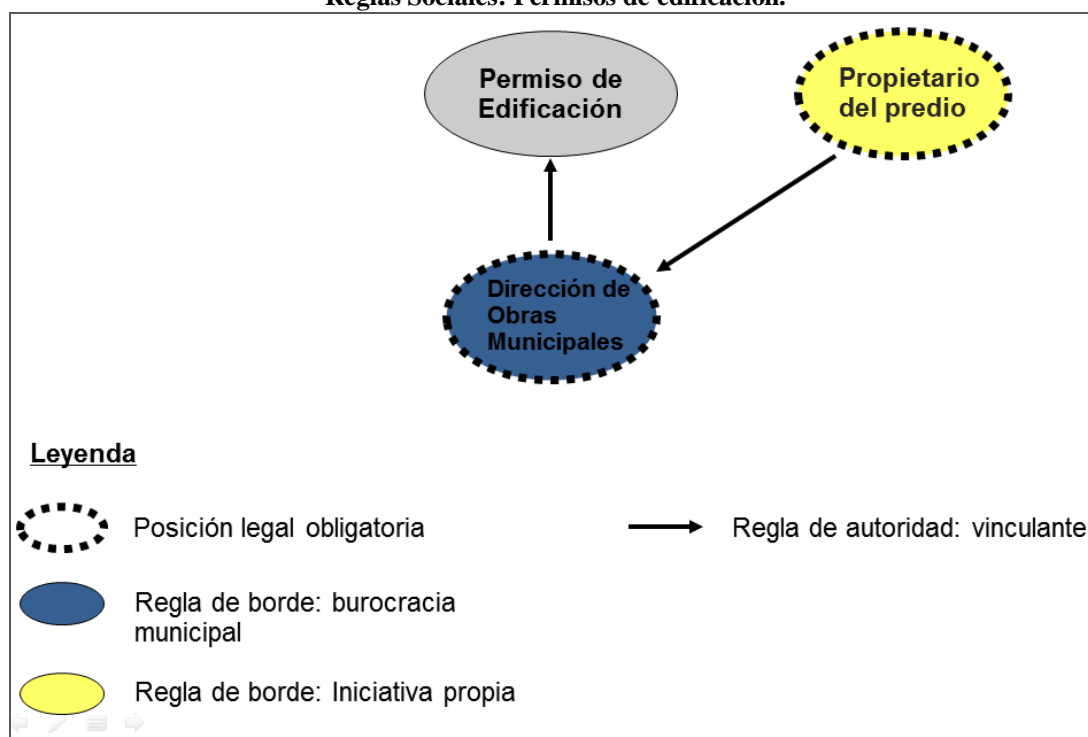
³⁶ Sistema Nacional de Información Municipal

³⁷ Volker, 2012.

petición del propietario. Asimismo, establece el rol de la Dirección de Obras Municipales y las obligaciones del propietario del predio que será objeto de una edificación. Corresponderá a la DOM la aprobación del permiso de edificación que para ello deberá revisar el expediente y asegurarse del completo cumplimiento de las normas urbanísticas y de los instrumentos de planificación.

Al respecto, del Art. 116 de la LGUC se desprende una consecuencia fundamental: la ley mandata a la DOM la aprobación del permiso de edificación de toda solicitud que no infrinja las normas vigentes. Es decir, las facultades de la DOM no son discrecionales sino, al contrario, constituyen una obligación legal. Esta obligación legal es una verdadera garantía para los agentes hegemónicos en la construcción social del espacio y representa en el ámbito urbano y territorial la consagración del derecho de propiedad. Por su parte, el propietario del predio que realiza la solicitud debe acompañar la solicitud por una serie de documentos que permitan a la DOM cautelar el cumplimiento de las disposiciones correspondientes. Verificado lo anterior se aprueba el permiso de edificación, comienzan las obras de construcción con lo cual se da inicio a la transformación social del espacio (Figura 3).

Figura 3
Reglas Sociales: Permisos de edificación.



Fuente: Volker, 2012.

La dinámica inmobiliaria y los efectos sobre el sistema natural: una análisis de Valparaíso, Viña del Mar y Concón en el contexto del AMV

Para poder describir y analizar los cambios urbanos en primer lugar se recogieron los datos de los permisos de edificación de las comunas de Valparaíso, Viña del Mar y Concón. Para facilitar su comprensión se realizaron intervalos que consideran rangos de permisos en tres niveles 1, 2 y 3, los cuales corresponden respectivamente a: 0 a 1.000

permisos, 1.001 – 2000 y 2001 – 4000. Se observa de mejor manera en el siguiente Cuadro:

Cuadro 1
Niveles de edificación.

<i>Niveles</i>	<i>Nº de permisos de edificación</i>
1	0 -1000
2	1001 - 2000
3	2001 – 4000.

Fuente: Elaboración propia

Luego, para poder comparar y poner el foco en el último fue necesario considerar los últimos dos intervalos inter censales, entre 1992 – 2002 y 2002 – 2012 (Cuadros 2 y 3).

Cuadro 2
Evolución de los permisos de edificación 1992-2002

<i>Comunas</i>	<i>Nivel</i>
Valparaíso	2
Viña del Mar	3
Concón	1

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 3
Evolución de los permisos de edificación 2002-2012

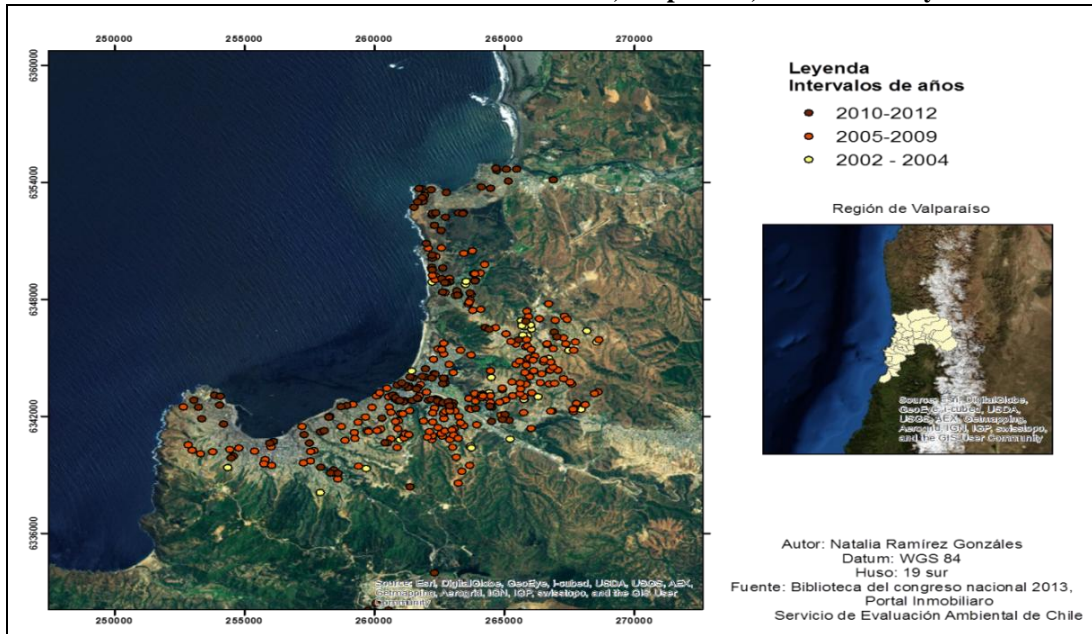
<i>Comunas</i>	<i>Nivel</i>
Valparaíso	2
Viña del Mar	2
Concón	2

Fuente: Elaboración propia

Se puede observar que hay una estabilización en cuanto a los permisos de las tres comunas Valparaíso, Viña del Mar y Concón en el segundo nivel, por lo que la cantidad de permisos de edificación fue de entre 1001 y 2000 anuales. Esto muestra la tendencia de intensificar la conurbación de las comunas, desplazando el crecimiento urbano hacia el norte (Concón). Las distancias entre dichas comunas se han acercado al estar conectadas por completo por diversas construcciones, redes viales, habitacionales, servicios y actividades de recreación, entre otros. El camino continuo por la costanera, denota la unión y la adaptación que han tenido los proyectos inmobiliarios con el medio, por ejemplo los edificios escalonados que se presentan por todo el sector costero, edificios que permiten una cercanía y vista privilegiada hacia la bahía y superan el problema del acantilado muerto en el cual se encuentran emplazado³⁸. Como se observa en la Figura N° 4, las construcciones van aumentando progresivamente cada año, particularmente entre el período 2002–2004 y el 2005–2009.

³⁸ Ramírez, 2013.

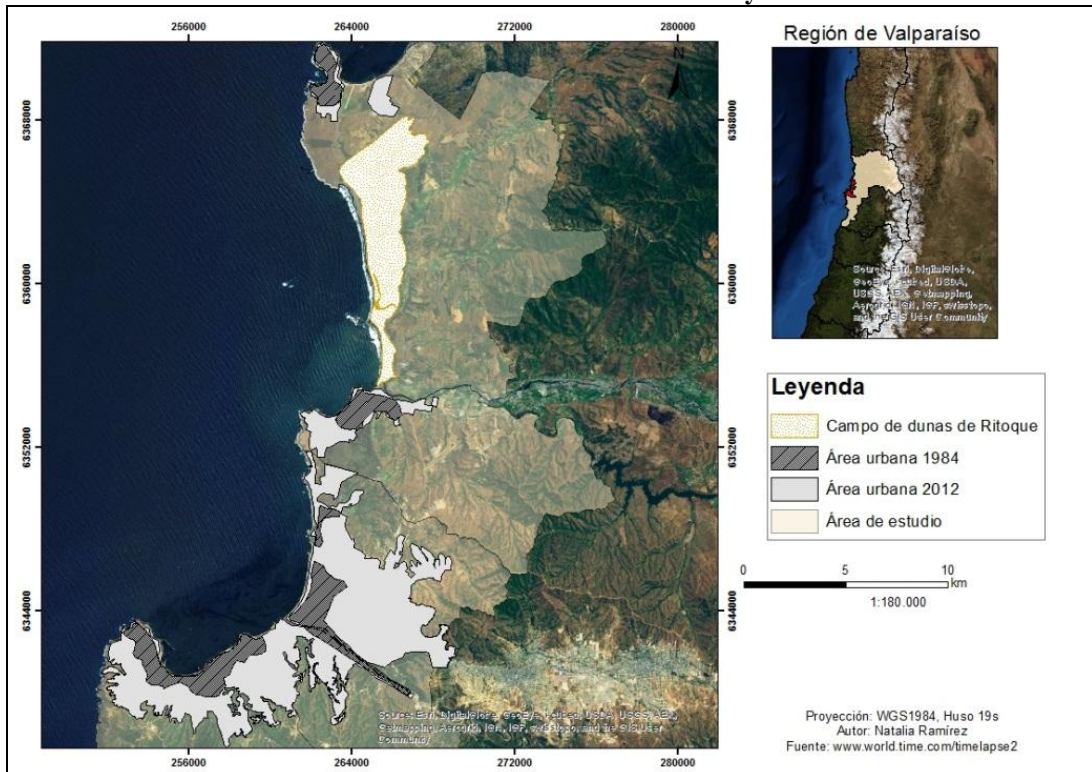
Figura 4
Avance inmobiliario desde el 2002 hasta el 2012, Valparaíso, Viña del Mar y Concón



Fuente: Ramírez, 2013.

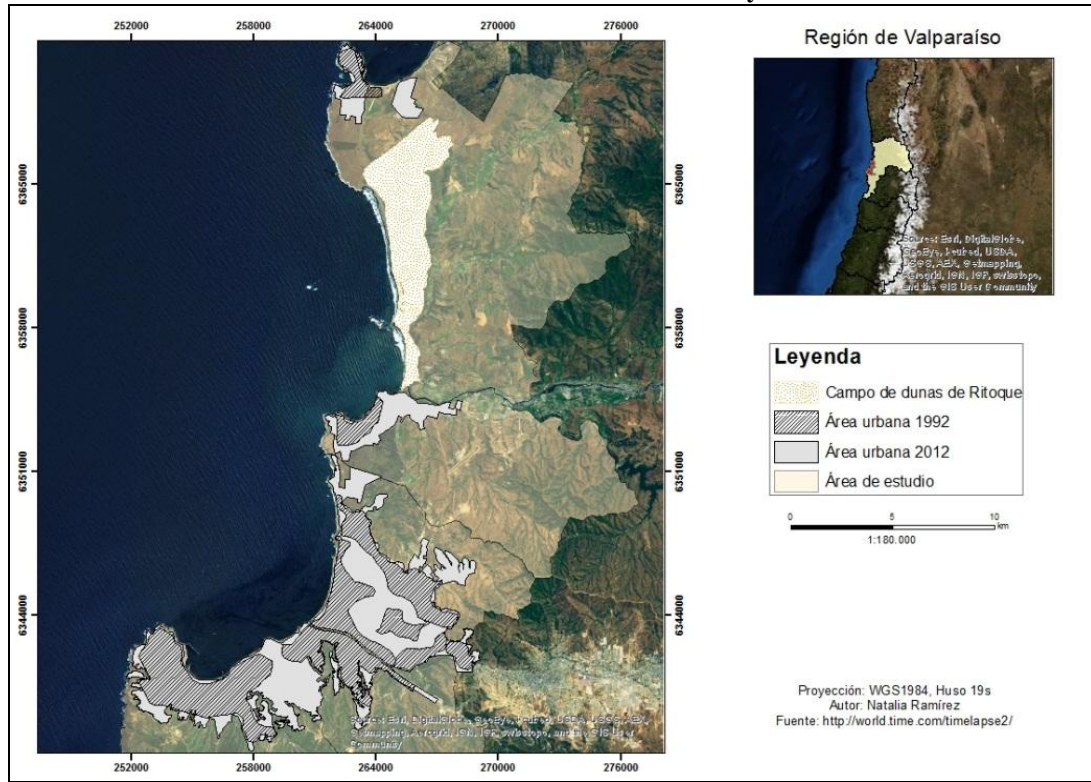
Como último punto y de manera gráfica se debe mencionar que la mancha urbana, como resultado del crecimiento expuesto anteriormente, también fue creciendo. Las comunas se conurban superando los obstáculos topográficos. Este fenómeno se ve expresado en las siguientes Figuras N° 5, N° 6 y N° 7 que muestran en avance desde 1984 hasta el 2012.

Figura 5
Crecimiento mancha urbana entre 1984 y 2012



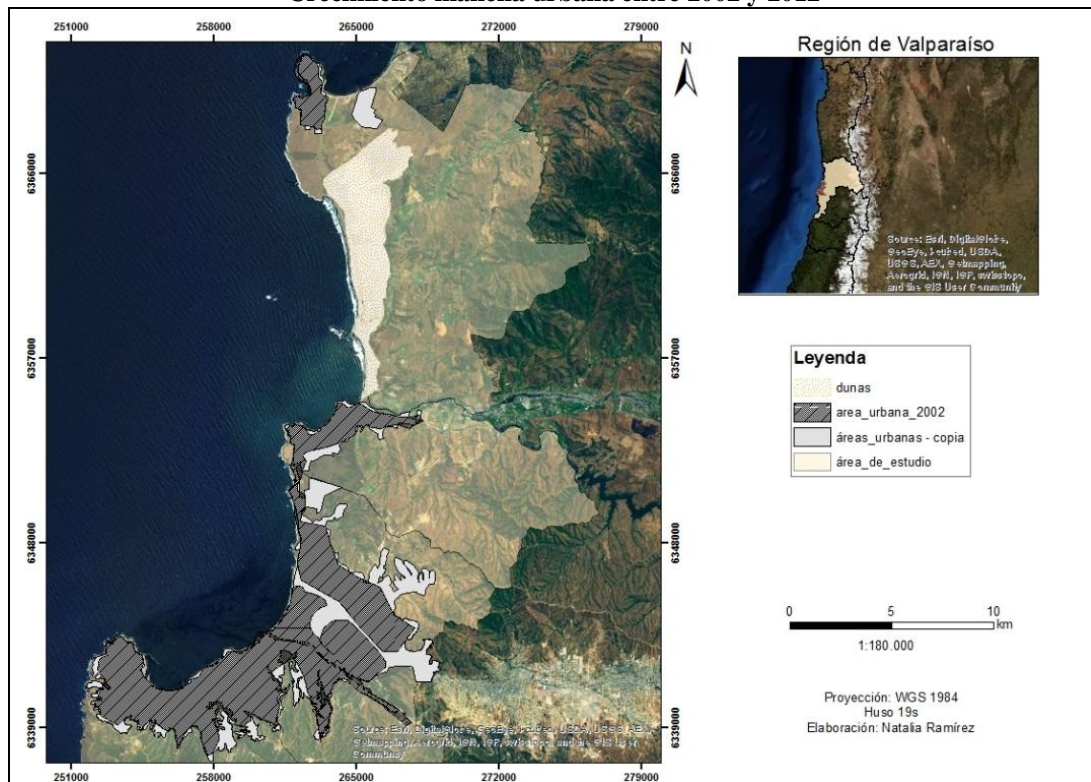
Fuente: Elaborado por Ramírez (2013) con datos de <http://world.time.com/timelapse2/>

Figura 6
Crecimiento mancha urbana entre 1992 y 2012



Fuente: Elaborado por Ramírez (2013) con datos de <http://world.time.com/timelapse2/>

Figura 7
Crecimiento mancha urbana entre 2002 y 2012



Fuente: Elaborado por Ramírez (2013) con datos de <http://world.time.com/timelapse2/>

En la Figura 7 se observa la ocupación del área se ha extendido en distintos ámbitos topográficos y por toda la franja costera, arrinconando a aquellos pequeños y frágiles espacios naturales, que se ven sometidos a la presión inmobiliaria.

La contestación ciudadana a la urbanización del litoral y el movimiento de defensa de las dunas

Dentro del AMV, uno de los ambientes costeros más explotados son las costas arenosas, que están constituidas por las playas y por las dunas litorales, fundamentales para el desarrollo del turismo balneario³⁹, las cuales están recibiendo un gran presión antrópica y sufriendo un deterioro evidente, en algunos casos, irreversibles. Específicamente las dunas litorales, presentan un gran valor paisajístico y recreacional, pero también una extrema vulnerabilidad, definida por Davies⁴⁰ como las condiciones que provocan erosión acelerada, decaimiento del ecosistema y estado avanzado de degradación de las formas permanentes de la superficie dunaria. El problema se encuentra cuando contrastamos esto con la escasa importancia que se le da a esta condición en los IPTs y no se aprovechan estas geoformas para funciones como -según Paskoff⁴¹- utilizar la capacidad de las dunas para ejercer un equilibrio dinámico de la playa y la utilidad de parachoque de una zona fronteriza entre hidrósfera, atmósfera y litósfera.

En el borde costero del AMV existen dos grandes campos dunarios, el de Concón y el de Ritoque, de los cuales solo el segundo permanece hoy en día con un menor grado de intervención. El primero de ellos, a pesar de que fue declarado Monumento Nacional en 1993, acto que no logró detener la construcción, por el hecho de ser terrenos privados. En un texto de Hidalgo y Arenas de 2012, se señalaba que:

“Las figuras legales de protección de ese espacio son débiles y no vinculantes. Las dunas de Concón son Santuario de la Naturaleza, los que corresponden a lugares “terrestres o marinos que ofrezcan posibilidades especiales para estudios e investigaciones geológicas, paleontológicas, zoológicas, botánicas o de ecología, o que posean formaciones naturales, cuya conservación sea de interés para la ciencia o para el Estado” (extraído de Moreira, 2005:102, la cita original es del artículo 31 de la Ley 17.288 de 1970 sobre Monumentos Nacionales). Las dunas de Concón fueron declaradas “Santuario de la Naturaleza por el Ministerio de Educación, a través del Decreto N° 481 del 5 agosto de 1993. Cubría una superficie de 45 hectáreas, que quedó reducida a 12 por el Decreto N° 106 del 9 de marzo de 1994” (Moreira, 2005:102)”⁴².

Ante la preocupación por el rápido avance de la urbanización en la zona y el bajo cuidado observado hacia el medio ambiente, diversos grupos ambientalistas han intentado detener el avance de la urbanización de dichos espacios. Hoy en día, por las mismas razones, se está viviendo un fenómeno similar en el campo dunario vecino -dunas de Ritoque- sobre el cual se tenían intenciones de construcción de un gran condominio (perteneciente a la misma inmobiliaria del complejo San Alfonso del Mar, ubicado en Algarrobo)⁴³, mediante un cambio uso en el proyecto del actual PREMVAL, de área verde a zona de expansión urbana, de 320 ha. Sin embargo, esa situación no se concretó en parte, por los movimientos ciudadanos de protección del campo dunario y por el informe del Servicio Hidrográfico y Ocenográfico de la Armada de Chile

³⁹ Castro y Andrade, 1987.

⁴⁰ Davies, 1995.

⁴¹ Paskoff, 1985.

⁴² Hidalgo y Arenas, 2012.

⁴³ Ramírez, 2013

(SHOA), que en su carta de inundación de riesgo de tsunami para ese sector, zonificó esa franja como área inundable.

Respecto de los grupos sociales opositores a dicha modificación, está Dunas de Ritoque, el cual nació, según Andrés León⁴⁴, de una iniciativa local cuyo único objetivo era proteger el campo de dunas y evitar el cambio de uso de suelo en el PREMVAL. La formación de estos grupos o movimientos sociales tienen como fin frenar la expansión inmobiliaria en sectores específicos del territorio, procurando el ordenamiento territorial en pos de un uso equitativo del espacio, donde muchas veces no se incluye una adecuada evaluación ambiental ni tampoco una participación ciudadana adecuada. La presión que puede ejercer la población está definido en la ley 19.300 sobre las Bases Generales del Medio Ambiente, específicamente en el apartado 3.2.5 “La Participación Ciudadana” donde los proyectos que deben someterse a Declaración de Impacto Ambiental (DIA) no contemplan participación ciudadana. Por otra parte los proyectos que deben someterse a Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) contemplan sólo una fase de observaciones ciudadanas cuyo contenido de ningún modo constituye un requisito vinculante para los proyectos⁴⁵.

Consideraciones finales

Como se recalcó desde el comienzo de este artículo, los procesos de metropolización y expansión urbana presentan características estrechamente vinculadas a los procesos de financiarización a nivel mundial. En efecto las necesidades progresivas del capital han privilegiado la configuración de una economía ligada a los procesos de expansión y densificación urbana, así como la utilización de estas áreas como lugares de articulación, control y gestión de los procesos financieros.

En el caso particular de Chile, se ha establecido un sistema institucional que favorece la adaptación del desarrollo urbano a las necesidades económicas antes descritas⁴⁶. En este sentido, dos son las instituciones urbanas analizadas en este texto: primero, el Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso y, segundo, los Permisos de Edificación como instancia cúlmine de la aplicación del derecho urbanístico. En el primer caso, la aplicación de las reglas de Ostrom⁴⁷ a los procesos de elaboración de estos instrumentos resalta el carácter centralista, tecnocrático y excluyente de estos procesos. Así, se puede observar la presencia mayoritaria, en varias etapas de la elaboración de este instrumento, de organismos, funcionarios o autoridades que dependen directamente del gobierno central. Igualmente, el carácter eminentemente técnico de varias de las instancias de elaboración limita el margen de acción de cualquier consideración denominada “política”. Igualmente, el carácter excluyente de este proceso se observa ante la ausencia de instancias de participación para la ciudadanía o grupos de vecinos. Al contrario, puede observarse la posición que ocupan los agentes inmobiliarios al estar en contacto permanente y fluido con todos los organismos públicos. En el segundo caso,

⁴⁴ Entrevista realizada al dirigente social del movimiento Dunas de Ritoque para efectos del seminario “Dunas de Ritoque y su importancia frente a la expansión inmobiliaria en el período intercensal 2002–2012” por Natalia Ramírez

⁴⁵ Ramírez, 2013.

⁴⁶ Asimismo, los gobiernos locales se hacen dependientes de estas dinámicas en la medida en que se incorporan a la economía global a través de prácticas como el *city marketing*.

⁴⁷ Ostrom, 1986.

dicha institución –permiso de edificación- condiciona la transformación del espacio al extender el derecho constitucional de propiedad a la producción urbana, siendo solo limitada por las disposiciones de los instrumentos de planificación antes referidos y las normas de la LGUC y OGUC. Dicho mecanismo impide, de manera absoluta, la participación, consulta o regulación de cualquier grupo de vecinos o ciudadanos en la instancia última a través de la cual se construye la ciudad. Es decir, imposibilita la planificación territorial a través de criterios políticos o discrecionales. Dicha exclusión no solo afecta a ciudadanos y vecinos, sino también, a las Direcciones de Obras Municipales que están obligados por ley a la aprobación de los permisos de edificación que cumplen las normas vigentes –sin importar la magnitud o impacto del proyecto- y plantea importantes inquietudes sobre el carácter antidemocrático del desarrollo urbano.

Además –insistimos- se evidencia la existencia de elementos culturales –ideológicos- en las consideraciones y decisiones tomadas por los agentes urbanos. En efecto, solo incorporando esta noción en el estudio de las relaciones de poder se puede explicar el fenómeno urbano –y social- en toda su magnitud, desde la construcción particular de un proyecto urbano, pasando por los procesos regionales de metropolización, hasta el fenómeno global de la financiarización y especulación inmobiliaria. Sin el concepto de ideología sería imposible hablar de producción social del espacio ya que *lo social* no es una suma de decisiones individuales (o de relaciones entre individuos y agentes), sino la comprensión del hecho humano –guiado por imaginarios e ideologías- como una totalidad en disputa.

Asimismo, la utilización del territorio no sólo tiene implicancias sociales y económicas sino, además, importantes efectos sobre los sistemas naturales. Por ello, procesos de esta naturaleza debiesen incorporar criterios inclusivos, democráticos y sustentables en el uso del territorio de modo tal que se proyecten y estimulen proyectos de ocupación diversos y responsables. Planteamos este proceso de una forma integrada, donde se deben hacer compatibles los diversos intereses del hombre sobre el medio costero, teniendo en consideración que el crecimiento urbano se ha expandido a una zona de gran fragilidad, complejidad y singularidad, condicionado por el gran dinamismo de los procesos hidrodinámicos, geomorfológicos, biológicos y económicos que en ella operan⁴⁸.

Bibliografía

BARRAGÁN, J. *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*. Barcelona: Oikos-Tau, España, 1994.

BARRAGÁN, J. *Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales. Guía práctica para la planificación y gestión integradas*. Barcelona: Oikos-tau, España, 1997.

BRENNER, N. Globalisation as Reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, 1999, N° 36, p. 431-451.

BRENNER, N.; PECK, J. & THEODORE, N. Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. *Global networks*, 2010, N° 10, p. 182-222.

⁴⁸ Castro, 1987.

CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN (CChC). *Construcción: Cómo se viene el 2014 para el sector*. Artículo de prensa, 2013b. Disponible en internet: <http://www.cchc.cl/2013/12/como-se-viene-el-2014-para-el-sector-construccion/>

CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN (CChC). *Construcción: el fin de un ciclo muy positivo*. Artículo de prensa, 2013a. Disponible en internet: <http://www.cchc.cl/2013/07/construccion-el-fin-de-un-ciclo-muy-positivo/>

CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN (CChC). *Seremi Minvu explicó detalles de la aprobación del premval a comité inmobiliario*. Artículo de prensa, 2013c. Disponible en internet: <http://www.cchc.cl/2013/07/seremi-minvu-explico-detalles-de-la-aprobacion-del-premval-a-comite-inmobiliario/>

CAPEL, H. Urbanización generalizada, derecho a la ciudad y derecho para la ciudad. *Revista electrónica Scripta Nova*, 2010, N° 331, Vol. 7, s/p.

CASTRO, C. & ANDRADE, B. Antecedentes sobre la valoración de las dunas litorales chilenas como patrimonio singular. *Revista Geográfica de Chile Terra Australis*, 1987, s/n, s/p.

CASTRO, C. y ANDRADE, B. *Peritaje geográfico del campo de dunas de Con-Con*. Santiago de Chile: Instituto de Geografía, 1990.

CASTRO, C. & MORALES, E. *La Zona Costera. Medio natural y ordenación integrada*. Santiago de Chile: Serie GEOlibros, 2006.

CASTRO, C. & VILLAGRAN, J. Sistema natural y demanda inmobiliaria: el borde costero Concón-Quintay. *Revista Geográfica de Chile Terra Australis*, 1997, N° 42, p. 51-63.

CASTRO, C. Reseña del estado actual de conocimiento de las dunas litorales en Chile. *Terra Australis*, 1984-1985, p. 13 - 32.

CASTRO, C. Transformaciones geomorfológicas recientes y degradación de las dunas de Ritoque. *Revista de Geografía Norte Grande*, 1987, N° 14, p. 3-13.

CORDERO, E. El derecho urbanístico, los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes público. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 2007, N° 29, p. 269-298. Disponible en internet: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512007000100009

DÁVILA, O. Estado y políticas sociales. Del Estado protector al Estado subsidiario. *Última Década*, 1998, N°9, p. 107-122.

DE MATTOS, C. Movimientos del capital y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas. *Revista de Estudios Regionales*, 2001, Vol. 2, N° 60, p. 15-43.

DE MATTOS, C. Modernización capitalista y revolución urbana en América Latina. En: BRAND, P. (editor). *La ciudad latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 2009, p. 37-50.

DE MATTOS, C. Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, 2010, N° 47, p. 81-104.

DIARIO OFICIAL del 8 de Abril de 2014 que publica el Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso. Santiago de Chile: Diario Oficial, 2014.

GIBSON, C.; ANDERSSON, K.; OSTROM, E. & SHIVAKUMAR, S. *The Samaritan's Dilemma: The Political Economy of Development Aid*. New York: Oxford University Press, 2005.

HARVEY, D. *The Urbanization of Capital*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1985.

HARVEY, D. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler*, Vol. 71, N° 1, p. 3-17, 1989.

HARVEY, D. *Espacios del Capital. Hacia una Geografía Crítica*. Madrid: Akal, 2007a.

HARVEY, D. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal, 2007b.

HIDALGO, R. y ARENAS, F. *Del país urbano al país metropolitano. Transformaciones recientes en las ciudades chilenas*. En: Hidalgo, R.; De Mattos, C. y Arenas, F. (editores). *Chile: Del país urbano al país metropolitano*. Santiago de Chile: Serie GEOLibros, 2009, p. 9-31.

HIDALGO, R. y ARENAS, F. Negocios inmobiliarios en el frente litoral del Área Metropolitana de Valparaíso (AMV): entre la (des) protección del medio natural y la conservación del patrimonio cultural de la UNESCO. *Scripta Nova: Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 2012, N° 418, Vol. XVI. Disponible en internet: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-418/sn-418-46.htm>

HIDALGO, R. y BORSODORF, A. Puerto Abierto ¿Ciudad Cerrada? Transformaciones Socio-Espaciales en la Estructura Urbana del Área Metropolitana de Valparaíso. *Revista Geográfica de Valparaíso*, 2005 N°36, p. 189-206. Disponible en internet: <http://www.geo.puc.cl/laburb/doc%20noticias/revista%20geogr%C3%A1fica%20de%20Valpara%C3%ADso.pdf>

HIDALGO, R. y ZUNINO, H. La urbanización de las áreas periféricas en Santiago y Valparaíso: el papel de las relaciones de poder en el dibujo de la geografía socioresidencial. *Eure*, Vol. 37, N° 111, 2011, p. 79-105. Disponible en internet: <http://www.redalyc.org/pdf/196/19618425004.pdf>

HIDALGO, R.; ARENAS, F.; SANCHEZ, R. y VOLKER, P. *La macrozona urbana central chilena. Dudas sobre su sostenibilidad y vulnerabilidad*, 2014. EN PRENSA.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE). *Pre-censo de Viviendas Particulares*. Santiago de Chile: INE, 2011.

LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES (LGUC). Santiago de Chile: Diario Oficial, 2013.

LÓPEZ, I. y RODRÍGUEZ, E. *Fin de Ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2010.

LÓPEZ-MORALES, E.; GASIC, I. y MEZA, D. Urbanismo pro-empresarial en Chile: políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago. *Revista INVI*, Vol. 27, N° 76, p. 75-114. Disponible en internet: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-83582012000300003&script=sci_arttext

MÉNDEZ, R. Expansión y crisis del modelo neoliberal en Madrid. En: HIDALGO, R. y JANOSCHKA, M. (editores). *La Ciudad Neoliberal*. Santiago de Chile: Serie GEOLibros, 2014, p. 217-232.

MOREIRA, A. Conexiones entre conservación, educación y el rol de las áreas protegidas en el ordenamiento territorial de la Región de Valparaíso. En: ELÓRTEGUI, S. *Las Dunas de Con Cón: El desafío de los espacios silvestres urbanos*. Viña del Mar: Taller La Era, 2005, p. 102-107.

OSTROM, E. An agenda for the study of institutions. *Public Choice*, Vol. 48., N° 1, 1986, p. 3-25.

OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PASKOFF, R. *Les Dunes Litorales*. En: PASKOFF, R. *Les Littoraux, impact des aménagements sur leur évolution*. Paris: ISBN, 1985, s/p.

PAULSEN, A. *Negocios inmobiliarios, cambio socio-espacial y contestación ciudadana en Santiago Poniente. El caso del barrio Yungay: 2000-2013*. En: HIDALGO, R. y JANOSCHKA, M. (editores). *La Ciudad Neoliberal*. Santiago de Chile: Serie GEOLibros, 2014, p. 75-99.

RAMÍREZ, N. *Dunas de Ritoque y su importancia frente a la expansión inmobiliaria en el período inter censal 2002 - 2012*. Santiago de Chile: Seminario de Grado en Geografía, 2013.

RUÍZ, C. *De la República al mercado. Ideas educacionales y política en Chile*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2010.

SASSEN, S. *The Global City. New York, London, Tokio*. New Jersey: Princeton University Press, 1991.

SOTO, M. y ÁLVAREZ, L. Análisis de tendencias en movilidad en el Gran Valparaíso. El caso de la movilidad laboral. *Revista de Geografía Norte Grande*, 2012, N° 52, p. 19-36.

VOLKER, P. *Transformaciones socio-espaciales en Cerro Alegre y Cerro Barón, Valparaíso: el papel del sector inmobiliario y sus relaciones de poder*. Santiago de Chile: Seminario de Grado en Geografía, 2012.

ZUNINO H. Power relations in urban decision making: neoliberalism, technopoliticians, and authoritarian redevelopment in Santiago. *Urban Studies*, 2006, N° 43, p. 1825-1846.

ZUNINO, H. Formación institucional y poder: Investigando la construcción social de la ciudad. *Eure*, 2002, N° 28, p. 103-116.