



# INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES

## FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

**Los efectos de la modificación al Artículo 59 de la LGUC en el cerro Alvarado de Vitacura:  
¿Los límites del mercado inmobiliario, o la negligencia en el rol planificador del Estado?**

Tesis presentada para obtener el grado académico de Magíster en Desarrollo Urbano y el título  
profesional de Planificador Urbano

Nicolás del Canto Godoy  
Profesora Guía: Magdalena Vicuña del Río

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales  
Pontificia Universidad Católica de Chile  
19 de diciembre de 2016

<<Las ciudades no fueron solamente lugares de producción económica o lugares de circulación, no; las ciudades estaban organizadas en torno del foro, de la plaza pública y de espacios que permitían la discusión entre unos y otros; es eso lo que hoy está desapareciendo>>

Pierre Rosanvallon.



## Resumen

En las últimas décadas, la fuerza del sector inmobiliario ha adquirido nuevas significancias en el desarrollo de la ciudad. Los nuevos procesos de transformación político-económicos han generado un nuevo orden que ha complejizado las dinámicas urbanas. Paralelamente a estos procesos, el crecimiento de la ciudad de Santiago ha aumentado de manera gravitante, y su trama urbana ha comenzado a rodear a numerosos cerros de la cuenca que ocupa la ciudad. Estos cerros han sido conocidos como *cerros isla*, los cuales, si bien han estado presentes en la historia de Santiago desde su fundación, en los últimos años han sido observados por diferentes actores, en función de distintas lecturas de la ciudad. La siguiente tesis se enfoca los efectos que tuvo la modificación al Artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones en el cerro Alvarado, dentro de este contexto de transformaciones. Si bien existen otros ejemplos de las consecuencias de esta normativa, la complejidad del caso escogido, y el diseño que propone esta investigación, permite yuxtaponer tres elementos. En primer lugar, una normativa que con recurrencia favorece el interés del desarrollador inmobiliario, sumándose a una contundente lista de políticas urbanas que se han ido consolidando en esa línea. En segundo lugar, las tensiones asociadas a urbanizar un cerro isla en el cono de alta renta, en un contexto de una creciente preocupación por el medio ambiente y la disponibilidad de áreas verdes de Santiago. Por último, las declaratorias de utilidad pública como una herramienta esencial para la planificación urbana.

## Índice de contenidos

<b>1) Introducción .....</b>	<b>8</b>
1.1) Contexto del tema de investigación .....	8
1.2) Justificación del problema .....	12
<b>2) Planteamiento de investigación .....</b>	<b>17</b>
2.1) Pregunta de investigación .....	17
2.2) Formulación hipótesis.....	17
2.3) Objetivo general.....	17
2.4) Objetivos específicos.....	17
<b>3) Marco Teórico.....</b>	<b>19</b>
3.1) Planificación urbana y política .....	19
3.2) Conceptos relevantes de la Economía Política Urbana .....	22
3.2.1) Limitaciones de los regímenes urbanos.....	24
3.3) El poder urbano en el contexto del neoliberalismo realmente existente .....	26
<b>4) Metodología.....</b>	<b>28</b>
4.1) Enfoque y diseño metodológico .....	28
4.2) El caso de estudio .....	30
4.3) Actores de estudio .....	31
<b>5) Los valores implícitos y explícitos de los cerros isla del cono de alta renta desde los actores y tendencias urbanas de interés.....</b>	<b>32</b>
5.1) Los cerros isla como pulmón verde para Santiago.....	32
5.2) Urbanización en pendiente para la elite .....	34
<b>6) Tensiones urbanas público-privadas asociadas la desafectación de las declaratorias de utilidad pública en el cerro Alvarado.....</b>	<b>37</b>
6.1) Dimensión legal-parlamentaria del caso de estudio	
motivaciones y contextos de las leyes 19.939, 20.331 y 20.791 .....	37
6.1.1) Ley 19.939: inicio de la desafectación de las declaratorias de utilidad pública.....	37
6.1.2) Ley 20.331 y la prórroga por un año de las declaratorias de utilidad pública .....	39
6.1.3) El restablecimiento de las declaratorias de utilidad pública: Ley 20.791 .....	40
6.2) Cinco hitos claves relacionados al efecto de la modificación del Artículo 59 en el cerro Alvarado.....	42
6.3) Dos casos en la ladera sur del Cerro Alvarado:	
Lote 5-A2 y el Fundo Lo Curro .....	42
6.3.1) La Parcela N°5 de la Chacra Lo Alvarado y el inicio de la edificación en la ladera sur del cerro Alvarado.....	44
6.3.2) El Fundo Lo Curro (o Manquehue) y la incierta consolidación .....	53
6.3.2.1) Hito N°1 Situación "cero" .....	53
6.3.2.2) Hito N°2	
caducan las declaratorias de utilidad pública .....	54
6.3.2.3) Hito N°3	
Municipalidad de Vitacura asigna norma a terrenos caducados.....	56

6.3.2.4) Hito N°4	
entra en vigencia Ley 20.791 que restablece las declaratorias de utilidad pública .....	58
6.4) Quiénes, por cuánto y cuándo compran en la Parcela N°5 .....	61
6.5) Quiénes, por cuánto y cuándo compraron los terrenos del Fundo Lo Curro .....	64
6.6) Análisis de las transacciones .....	65
 <b>7) Relaciones de poder en el cerro Alvarado lectura desde elementos teóricos, normativos y políticos.....</b>	<b>68</b>
7.1) La ventana de urbanización que permitió el Artículo 59 a la luz de los MCU y los RU .....	68
7.2) Los alcances de los límites y ganancias del mercado frente al rol planificador del Estado.....	71
7.3) El neoliberalismo realmente existente desde el caso de estudio .....	74
 <b>8) Conclusiones .....</b>	<b>76</b>
 <b>9) Referencias bibliográficas .....</b>	<b>80</b>
 <b>10) Anexos .....</b>	<b>85</b>
10.1) Pautas entrevistas.....	85
10.1.1) Pauta Javier Wood (Jefe División Desarrollo Urbano MINVU 2010-2011) .....	85
10.1.2) Pauta Luis Eduardo Bresciani (Presidente Comisión Nacional Desarrollo Urbano) .....	86
10.1.3) Pauta Pía Mora (Investigadora Centro de Políticas Públicas UC) .....	87
10.1.4) Pauta Etienne Lefranc (Director Ejecutivo Fundación Cerros Isla) .....	88
10.1.5) Pauta Francisco Traverso (Coordinador Diplomado Gestión Inmobiliaria UC) .....	89
10.1.6) Pauta Ernesto López (Académico Universidad de Chile) .....	90
10.1.7) Pauta Paulina Castillo (Asesora Urbana Municipalidad Lo Barnechea) .....	91
10.1.8) Pauta Camilo Arriagada (Académico Universidad de Chile) .....	92

## Índice de ilustraciones y tablas

Ilustración 1: CAR en 1983 (izquierda) y 1997 (derecha) .....	8
Ilustración 2: Mapa Cerros isla del CAR.....	10
Ilustración 3: Mapa crecimiento mancha urbana en el CAR.....	11
Ilustración 4: Mapa crecimiento mancha urbana en el CAR.....	12
Ilustración 5: Mapa Cerro Alvarado y contexto urbano.....	13
Ilustración 6: Modificación al Artículo 59, Ley 19.939.....	15
Ilustración 7: Imagen aérea Cerro Alvarado.....	16
Ilustración 8: Esquema transformaciones neoliberales .....	21
Ilustración 9: Cerro Del Medio, Lo Barnechea.....	35
Ilustración 10: Cortes y Elevaciones Edificio 1 Proyecto Parque Alvarado (Cerro Alvarado, Vitacura).35	
Ilustración 11: Cortes Conjunto A Proyecto Parque Alvarado (Cerro Alvarado, Vitacura) .....	36
Ilustración 12: Hitos relevantes modificación Artículo 59 .....	43
Ilustración 13: Predios de estudio Cerro Alvarado .....	44
Ilustración 14: Plano L-59.....	45
Ilustración 15: Plano S-6182.....	46
Ilustración 16: plano L-849.....	47
Ilustración 17: Sector Santa Teresa.....	48
Ilustración 18: Sector Santa Teresa.....	49
Ilustración 19: Plano S-6709-A.....	50
Ilustración 20: Sector Santa Teresa.....	51
Ilustración 21: Emplazamiento proyecto "Vista Portezuelo" (Cerro Alvarado, Vitacura) .....	52
Ilustración 22: Mapa situación 1 .....	53
Ilustración 23: Mapa Situación 2.....	54
Ilustración 24: Situación 3.....	56
Ilustración 25: Situación 4.....	57
Ilustración 26: Situación 5.....	59
Ilustración 27: Planta General Condominio Proyecto Parque Alvarado.....	60
Ilustración 28: Perfiles - Esquemas generales indicadores urbanos Proyecto Parque Alvarado .....	60
Ilustración 29: Esquema sintético tensiones Cerro Alvarado - Artículo 59.....	73
Ilustración 30: Esquema sintético ganancias y límites promotores inmobiliarios .....	75
 Tabla 1: Plazos de caducidad para circulaciones y parques .....	14
Tabla 2: Hitos relevantes modificación Artículo 59.....	42
Tabla 3: Lotes resultantes y superficies.....	48
Tabla 4: Situación anterior y propuesta de normas aplicables a zona de estudio.....	56
Tabla 5: Transacciones por lote Ex parcela N°5.....	62
Tabla 6: Transacciones lote 5-A2 con precio UF/M2.....	63
Tabla 7: Relación rendimientos uf/m2 de unidades proyecto "Vista Portezuelo" con respecto a lote ...	63
Tabla 8: Transacciones Fundo Lo Curro con precio UF/M2.....	65
Tabla 9: Gráfico variaciones de precios zona 133B.....	66
Tabla 10: Gráfico variaciones de precio zona 133B .....	67

## **Lista de abreviaciones**

**LGUC:** Ley General de Urbanismo y Construcciones

**OGUC:** Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones

**IPT:** Instrumentos de Planificación Territorial

**CAR:** Cono de Alta Renta

**PRC:** Plan Regulador Comunal

**PRMS:** Plan Regulador Metropolitano de Santiago

**MINVU:** Ministerio de Vivienda y Urbanismo

**MOP:** Ministerio de Obras Públicas

**MCU:** Máquina de Crecimiento Urbano

**RU:** Régimen Urbano

**AU:** Asesoría Urbana

**DOM:** Dirección de Obras Municipales

**CGR:** Contraloría General de la República

**CBRS:** Conservador de Bienes Raíces de Santiago

**SII:** Servicio de Impuestos Internos

**EPU:** Economía Política Urbana

**CLP:** Pesos Chilenos

**UF:** Unidad de Fomento

**BCN:** Biblioteca del Congreso Nacional

**M2:** Metros Cuadrados

**STA:** Santa Teresa de Los Andes



## 1) Introducción

### 1.1) Contexto del tema de investigación

El crecimiento de la ciudad Santiago y de diversas capitales Latinoamericanas se enmarca dentro de un proceso de transformaciones políticas, económicas y culturales, las cuales han sido estudiadas por diversos autores (Borsdorf 2003, Borsdorf, Bahr & Janoschka 2002). En Santiago, la ubicación que escogen las elites para residir no ha sido arbitraria. Desde alrededor de 100 años la elite comenzó a habitar el oriente de la ciudad, hoy día conocido como el Cono de Alta Renta (CAR<sup>1</sup>). Dicho proceso fue acompañado por una contundente infraestructura -otorgada por el desarrollo de autopistas<sup>2</sup> y malls- que sustentó dicho avance, configurando así una nueva geografía social (Hidalgo, Arenas; 2011). No obstante, no fue hasta el surgimiento del Sistema de Promoción Inmobiliaria (Sabatini, 1990), a partir de 1978, que este proceso se dinamizara fuertemente. Las nuevas transformaciones políticas y económicas generaron nuevos recursos y mecanismos para intensificar, como nunca antes en la historia de la ciudad, el crecimiento en esta zona. En la ilustración 1 se observa el importante crecimiento que existió, particularmente hacia el norte del río Mapocho entre los años 1983 y 1997<sup>3</sup>:

*Ilustración 1: CAR en 1983 (izquierda) y 1997 (derecha)*



*Fuente: Servicio Aéreo Fotogramétrico FACH.*

<sup>1</sup> Las comunas pertenecientes al “cono de alta renta” (CAR), fueron caracterizadas en el año 2000 por Arriagada y Simioni como un “mercado suntuario consolidado”, debido a que las variaciones de precio de suelo no serían considerables en comparación a las comunas de extensión del borde de Santiago. Dicha investigación consideraba dentro del CAR a las comunas de Las Condes, Providencia, Vitacura, Ñuñoa y Santiago. Posteriormente en 2004, Hidalgo identifica dentro del CAR a las comunas de Providencia, Las Condes, Lo Barnechea, Ñuñoa y La Reina. Para efectos de esta tesis, las comunas consideradas dentro del CAR son las identificadas por Hidalgo en 2004.

<sup>2</sup> Según C. Arriagada (comunicación personal, 13 de octubre de 2016) el proceso de urbanización del Cono de Alta Renta de Santiago, tuvo como referencia el ejemplo del suburbio norteamericano donde el automóvil fue esencial.

<sup>3</sup> Una de las tipologías más características de la nueva urbanización en este sector de la ciudad fueron los condominios cerrados (Hidalgo, Borsdorf & Sánchez, 2007).

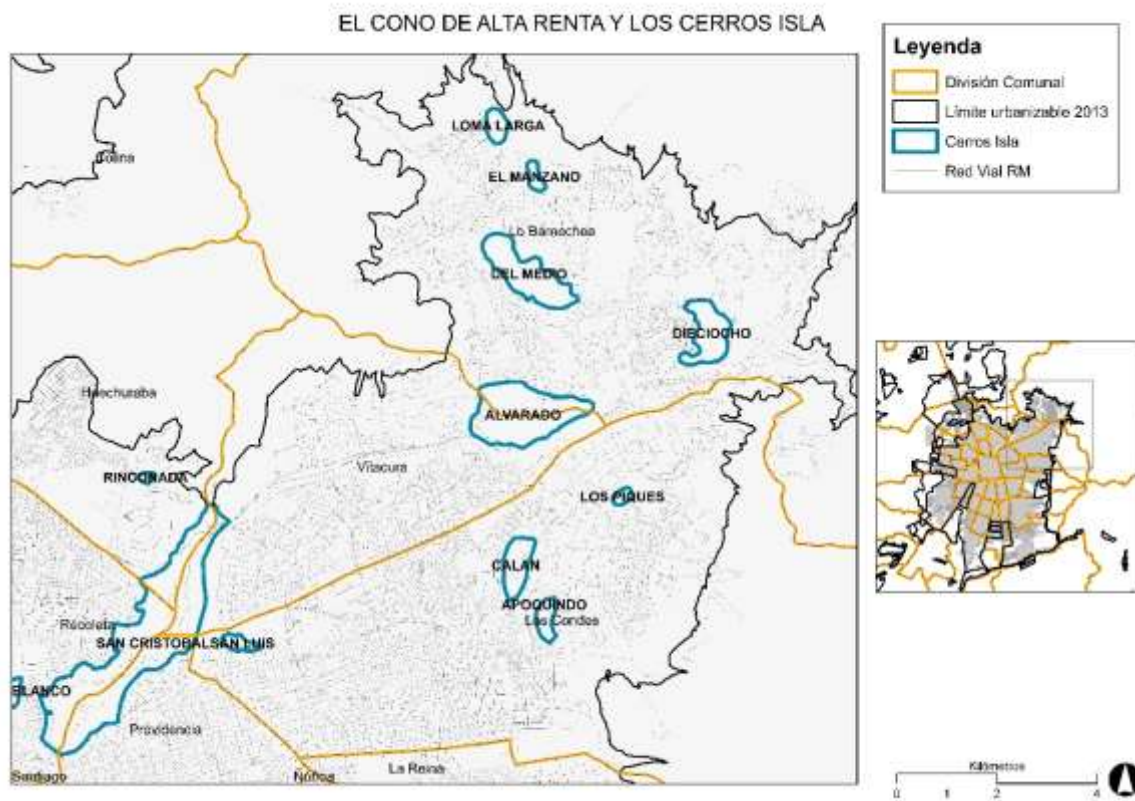
El avance de la ciudad hacia el CAR, como se observa en la ilustración 1, fue realizándose primero en terrenos que presentaron menor complejidad desde el punto de vista de la construcción (R. Forray, comunicación personal, 27 de abril de 2016). Así, la urbanización evitó los cerros hasta finalmente rodearlos total o parcialmente. Los cerros del CAR representan la concentración más numerosa de cerros isla de la ciudad de Santiago, son 10 cerros los que se encuentran en las comunas de Providencia (parte del San Cristóbal), Las Condes (Los Piques, Calán, Apoquindo y San Luis<sup>4</sup>), Vitacura (parte del Alvarado) y Lo Barnechea (Loma larga, El Manzano, Dieciocho, Del Medio<sup>5</sup> y parte del Alvarado).

---

<sup>4</sup> El cerro Del Medio ha sido objeto de presiones para modificar su normativa, buscando un uso de suelo que permita desarrollar equipamiento educacional. Los Legionarios de Cristo buscaron construir una facultad para la Universidad Finis Terrae, de la cual son dueños. A partir de la modificación al Artículo 59 de la LGUC, el municipio se percató de que este cerro corría peligro de ser urbanizado en su totalidad por inmobiliarias (comunicación personal, Paulina Castillo, 2016). Así, el municipio comenzó a desarrollar un proyecto para convertir el cerro en un parque urbano. Debido a los planes que los Legionarios de Cristo tenían para el cerro Del Medio, este fue expropiado por la Municipalidad de Lo Barnechea para concretar el dicho parque. Actualmente, ambas partes continúan en juicio por este asunto. Por lo demás, mientras se desarrollaba el conflicto con respecto al parque, los Legionarios de Cristo comenzaron a realizar trabajos de movimientos de tierra en el cerro, sin permiso de la municipalidad, lo que abrió una nueva arista en el conflicto. Disponible en web: <http://www.latercera.com/noticia/el-cerro-de-us-85-millones-que-lo-barnechea-convertira-en-un-mega-parque-para-santiago/>

<sup>5</sup> En la ladera norte de este cerro se emplaza el Club de Golf Los leones; la ladera sur se encuentra urbanizada desde la década de los años treinta. 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 generó diversas críticas, llegando a acusarse a altos funcionarios 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. Disponible en web: <http://ciperchile.cl/2014/02/24/el-asesor-del-minvu-que-instalo-%E2%80%99Cleyes-de-amarre%E2%80%99D-que-favorecen-negocios-inmobiliarios/>

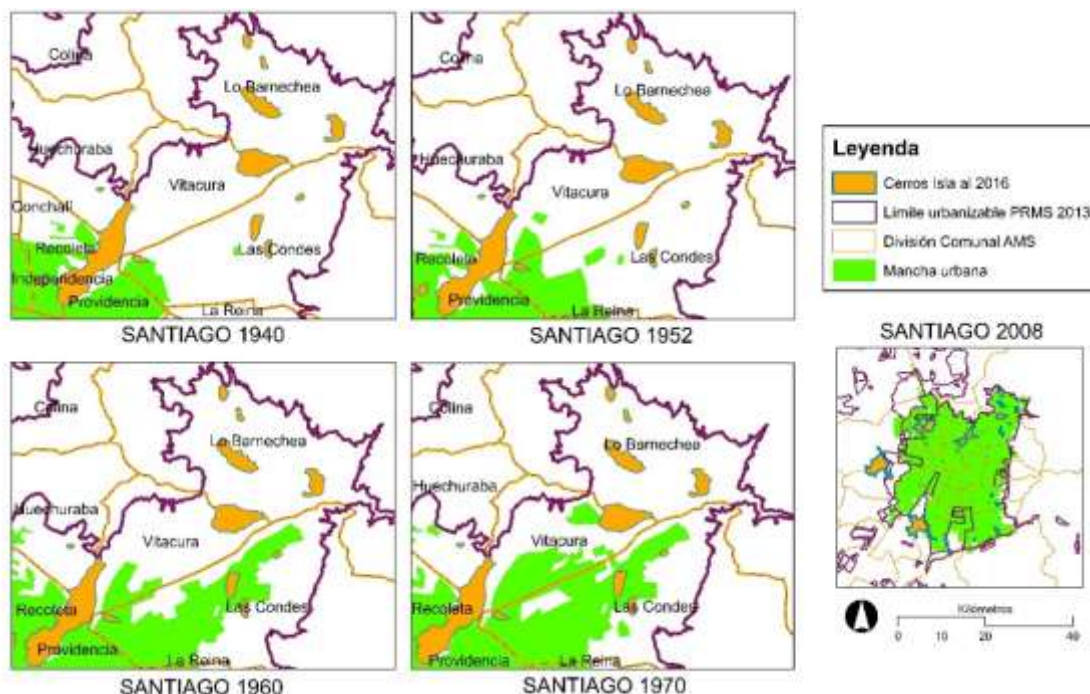
Ilustración 2: Mapa Cerros isla del CAR



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos XLAB IEUT y OCUC*

Es decir, de los 26 cerros isla que existen en Santiago según investigadores (Forray et. al, 2012; E. Lefranc, comunicación personal, 14 de septiembre de 2016), un 38% se encuentra en el cono de alta renta. En los primeros años presentados en la ilustración 3 -1940 y 1952- es posible observar que la mancha urbana de Santiago solamente rodeaba al cerro San Luis; hacia el año 1960 se produjo un crecimiento importante en la comuna de Las Condes, lo que llevó a que se integraran a la mancha urbana los cerros Apoquindo, Calán y Los Piques. Esto se debe en gran medida a que el desarrollo de las Avenidas Apoquindo y Las Condes permitió que la ciudad creciera en esta dirección. Durante la década de los sesenta la actual comuna de Vitacura comenzó a crecer a través del eje del mismo nombre, favoreciendo el surgimiento del primer sector de elite en la orilla norte del río Mapocho, Santa María de Manquehue. El impacto de este sector sería enorme para la urbanización de la elite, ya que el estilo de casas de gran tamaño, sería el mismo que en décadas posteriores seguiría la comuna de Lo Barnechea, hacia el norte del cerro Alvarado.

Ilustración 3: Mapa crecimiento mancha urbana en el CAR



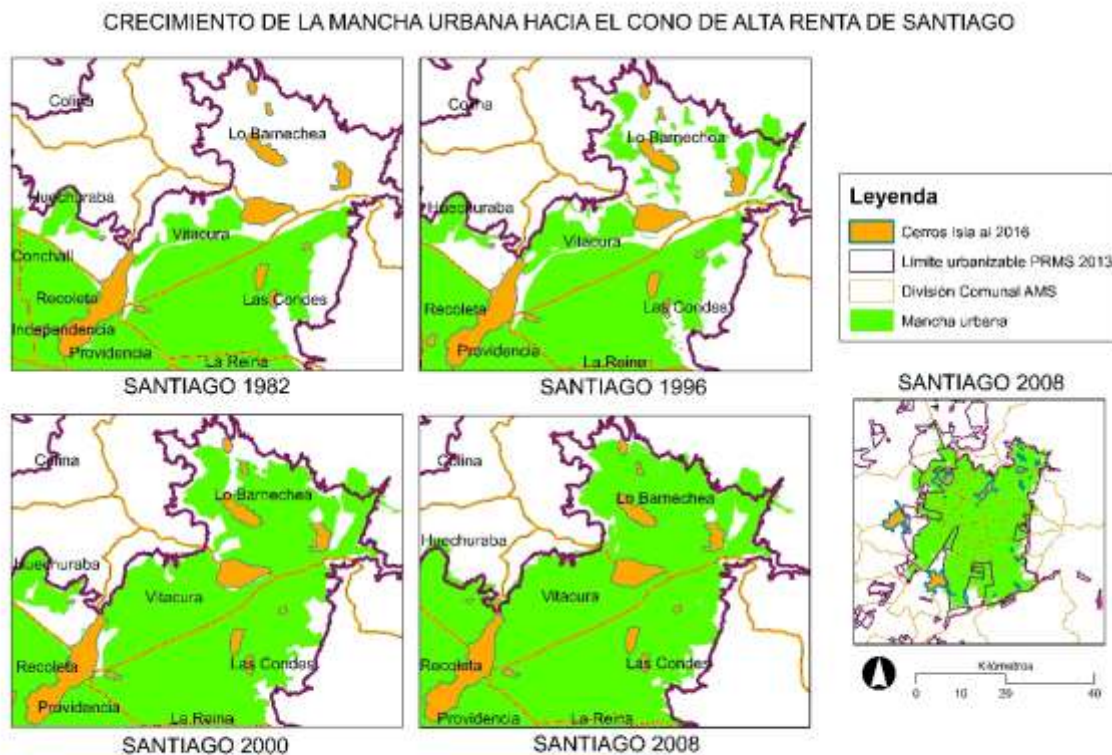
Fuente: Elaboración propia a partir de datos OCUC y XLAB UC

Desde la década de los ochenta y noventa, el desarrollo de proyectos inmobiliarios en la actual comuna de Lo Barnechea, permitió que la mancha urbana alcanzará a los cerros Dieciocho y Del Medio; y entre el 2000 y 2008, se rodea a prácticamente la totalidad a los cerros isla ubicados en el norte de la zona urbana de la comuna: Loma Larga y El Manzano. Es decir, en la actualidad, incluyendo el sector de Pedro de Valdivia norte, colindante con la ladera sur del Cerro San Cristóbal, son 10 los cerros que se encuentran total o parcialmente rodeados -o habitados- por urbanización.

Se constata de esta manera que el crecimiento de la mancha urbana que se produjo en la zona de La Dehesa de Lo Barnechea fue de gran importancia para la comuna, ya que, urbanizó prácticamente la totalidad de los terrenos ubicados en pendientes menores, dejando descubiertos la superficie de los cerros isla mencionados, y a cerros cordilleranos de pendientes mayores. Por lo demás, en la ilustración 4 es posible observar que el límite urbano establecido por los 1.000 metros de altura -conocido como la “cota mil”- no permite que la ciudad siga avanzando a través de estos cerros pre-cordilleranos. Los cerros isla del CAR, por lo tanto, surgen como una opción para generar proyectos habitacionales por diversas razones, abordadas en los siguientes capítulos.



Ilustración 4: Mapa crecimiento mancha urbana en el CAR



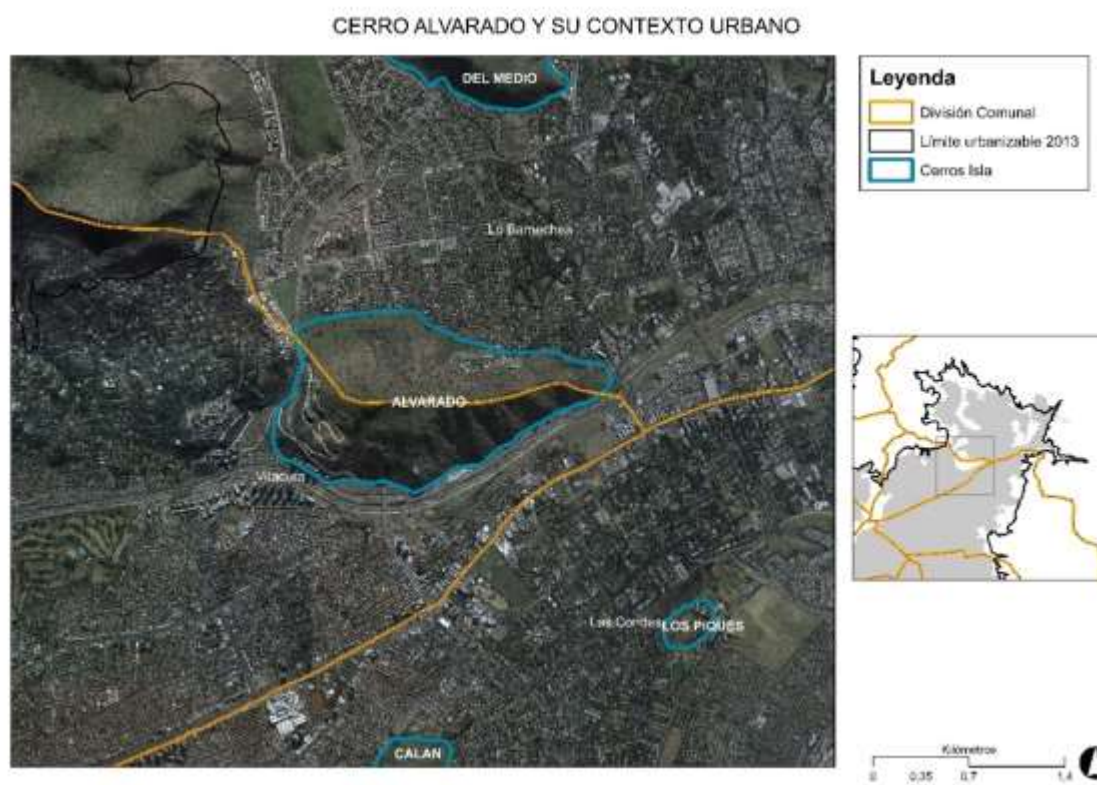
Fuente: Elaboración propia a partir de datos OCUC y XLAB UC

## 1.2) Justificación del problema

El cerro Alvarado, ubicado en la comuna de Vitacura<sup>6</sup>, ha sido uno de los cerros isla del CAR que ha sido completamente rodeado por la mancha urbana. Además, posee una serie de características particulares: es el cerro isla de mayor superficie del CAR; bordea hacia el sur con la Costanera Norte; geográficamente divide el valle de Santiago con el sector de La Dehesa de Lo Barnechea; y debido a su altura, posee vistas imponentes de este sector de la ciudad. Probablemente, algunos de estos atributos fueron motivo para que en 1994 el MINVU -a través del PRMS- haya decidido protegerlo como Parque Intercomunal. Sin embargo, esta situación se mantuvo sin modificaciones por sólo 10 años.

<sup>6</sup> Esta tesis se enfocará en la ladera sur del Cerro Alvarado, ya que la ladera norte pertenece a la comuna de Lo Barnechea y no se presentan los elementos que existen en la ladera sur.

*Ilustración 5: Mapa Cerro Alvarado y contexto urbano*



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos XLAB IEUT y OCUC. Ortofoto 2012.*

En el año 2004, mediante la Ley 19.939, se modificó el Artículo 59 de la LGUC<sup>7</sup>, generándose diversas consecuencias para la planificación urbana, tanto desde el punto de vista local, como metropolitano y nacional. La modificación a dicho artículo establecía plazos de caducidad para terrenos y circulaciones que se encontrasen bajo la normativa local -específicamente, los Planos Reguladores Comunales, seccionales e Intercomunales-, declarados de utilidad pública, tales como vías expresas, troncales o colectoras; y parques intercomunales o comunales. Una vez vencido el plazo establecido, los dueños de estos terrenos debían solicitar a la municipalidad correspondiente nuevas normas urbanísticas, las cuales debían ser otorgadas a partir de la zonificación predominante de los predios colindantes.

El supuesto detrás de la modificación sostenía que las municipalidades debían evaluar cuáles terrenos declarados de utilidad pública, iban a ser efectivamente expropiados para consolidar ejes viales, áreas verdes, y cuáles no (Ugarte, 2011). Consecuentemente, si una municipalidad decidía mantener el

---

<sup>7</sup> D.F.L. N° 458 (1976).

gravamen de Área Verde para parques, 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 (Plan Regulador Comunal), en un plazo de seis meses para definir las nuevas normas urbanísticas. Este aspecto fue criticado por diversos autores (Mashini, 2014; Ugarte, 2011; Wood, 2016), 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:

*Tabla 1: Plazos de caducidad para circulaciones y parques*

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*

Asimismo, la Ley 19.939 poseía un Artículo Transitorio, el que establecía que aquellas declaratorias vigentes a la fecha de su publicación, caducarán automáticamente -al igual que sus efectos- en los plazos establecidos en los incisos segundo y tercero del Artículo 59; esto es, contando desde la fecha de la declaratoria, permaneciendo vigentes por un plazo de cinco años (en el caso de los parques), lo que se produjo el 13 de febrero de 2009. No obstante, el 12 de febrero de 2009, entró en vigencia la Ley 20.331, la cual permitió renovar las vigencias de las declaratorias de utilidad pública por un plazo de un año, permitiendo así que el plazo definitivo de caducidad se extendiera hasta el 12 de febrero de 2010.

La preocupación del MINVU -que tanto Wood (2016), como Bresciani (2016) manifestaron- por prorrogar las vías expresas y troncales, se materializó en febrero de 2010, cuando se publicó en Diario Oficial la Resolución N°12 del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (GORE), con la que se aprobó la Modificación N°99 al PRMS, que prorrogó dichas vías. Paralelamente, seis municipios de la Región Metropolitana (RM) alcanzaron a prorrogar sus vías colectoras mediante Decreto Alcaldicio. Ningún municipio logró prorrogar sus parques. Así, 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).

Este proceso resultó ser bastante conflictivo para algunas de las municipalidades del CAR, ya que, el tener que disminuir las áreas verdes de la comuna podía ser recibido por la población de manera

negativa. Por ejemplo, la municipalidad de Vitacura, dilató el proceso de asignar norma a las áreas verdes caducadas por más de tres años, pese a la presión de los propietarios de los terrenos para que les asignaran norma según lo establecido por la modificación del Artículo 59. Paralelamente, la municipalidad de Lo Barnechea comenzó las gestiones para la creación de un parque en el cerro Del Medio, y de esta forma, proteger las áreas verdes comprometidas con la mencionada modificación.

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 terrenos afectos a utilidad pública. No obstante, permitió que los propietarios de dichos terrenos soliciten a las 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.

*Ilustración 6: Modificación al Artículo 59, Ley 19.939*

**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 Secretaría 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.<sup>1 2</sup>

*Fuente: LGUC.*

El desarrollo de proyectos inmobiliarios en la ladera sur del cerro Alvarado en los últimos cuatro años ha llamado la atención, tanto de vecinos, como de organizaciones de la sociedad civil y medios de prensa. No obstante, no existe claridad con respecto a los efectos de la modificación al Artículo 59 en dicha ladera, y por sobre todo, cómo se gestaron los proyectos actuales, los que se encuentran aprobados, pero sin consolidar. Esta tesis no busca necesariamente generalizar las conclusiones que se desprendan de este caso particular en otros cerros isla del CAR, pese a que puedan existir condiciones similares, sino que más bien, aspira a descomponer los alcances del poder de los actores locales, gubernamentales y privados a partir de los efectos en la modificación de normas urbanísticas. En este sentido es esencial analizar los factores que inciden en las modificaciones de los instrumentos de planificación urbana, los cuales deben ser analizados cuidadosamente para entender finalmente, con qué intencionalidad y cómo se construye la ciudad.



*Ilustración 7: Imagen aérea Cerro Alvarado*



*Fuente: Fundación Santiago Cerros Isla, fotografía realizada por Guy Wenborne.*

## 2) Planteamiento de investigación

### 2.1) Pregunta de investigación

¿Cuál ha sido el efecto de la modificación al Artículo 59 de la LGUC en el cerro Alvarado? ¿De qué manera dicho efecto da cuenta de las principales ganancias y límites de los desarrolladores inmobiliarios, en función de las normas urbanísticas involucradas en el caso de estudio?

### 2.2) Formulación hipótesis

La hipótesis de esta investigación plantea que, si bien, el efecto de la modificación al Artículo 59 de la LGUC pudo haber sido mucho más profundo, en cuanto a las consecuencias observadas en la actualidad en el cerro Alvarado, y las decisiones normativas asumidas por el Municipio de Vitacura; la manera en que dicho efecto da cuenta de las principales ganancias y límites cada uno de los actores, permite afirmar que no existe un sólo actor -público (central o local) o privado- que controle la totalidad de las políticas<sup>8</sup>, normas y decisiones que determinan el espacio urbano. Las ganancias más relevantes -por lo menos para el interés privado- se generan cuando, tanto el municipio de Vitacura como el MINVU, disponen políticas que los favorezcan, y permitan reducir los obstáculos para sus propios intereses.

### 2.3) Objetivo General

Comprender cuál ha sido el efecto de la modificación al Artículo 59 de la LGUC en el cerro Alvarado, y analizar cómo se generan las principales ganancias y límites de los desarrolladores inmobiliarios con respecto a los demás actores del caso de estudio.

### 2.4) Objetivos Específicos

- 1) Describir cómo se han insertado los cerros isla del cono de alta renta con la trama urbana de Santiago a lo largo de su proceso de expansión urbana.
- 2) Caracterizar los valores implícitos y explícitos que existen para los cerros isla del cono de alta renta desde actores y tendencias urbanas de interés.

---

<sup>8</sup> M. Lukas (Comunicación personal, 23 de octubre de 2016).

- 3) Analizar los argumentos sostenidos a favor y en contra de las Leyes 19.939 y 20.791, y describir los hechos más relevantes entre la Municipalidad de Vitacura, los propietarios de los terrenos del caso de estudio y autoridades centrales, en el proceso de modificación y aplicación de dichas leyes.
- 4) Analizar la estrategia de los desarrolladores inmobiliarios, tanto en adquisición, como en transacción de terrenos, y consolidación de los proyectos residenciales en los terrenos del cerro Alvarado.

### 3) **Marco teórico**

En el siguiente marco teórico se abordarán tres temas: (1) la planificación urbana como acción política, (2) la economía política urbana, y (3) el poder urbano en el contexto del neoliberalismo realmente existente. Cada uno de estos temas fueron seleccionados debido a la correlación teórica y conceptual con esta investigación, con sus respectivos alcances y limitaciones propias en relación al enfoque de estudio.

#### 3.1) Planificación urbana y política

La relación entre la planificación urbana y la política ha sido estrecha desde los orígenes de la planificación. Dicha relación no pretende realizar un alcance teórico acabado sobre “la política”, sino más bien, enfocarse en la *acción política* per se en el espacio urbano. Es decir, aquellas políticas, programas e instrumentos que tienen un efecto concreto en el territorio. El marco que proporciona entonces la acción política -dentro de un Estado de Derecho- es condición de posibilidad para el ejercicio de la planificación urbana.

A través de la historia son innumerables los ejemplos de cómo los gobernantes utilizaron la organización del espacio en las ciudades para controlar a las personas. Uno de los ejemplos más conocidos es la reorganización de París con el Barón Haussmann en la segunda mitad del siglo XIX; la cual, según diversos autores, buscaba a través de la ampliación de avenidas -rompiendo con las calles curvas y angostas- evitar las constantes revueltas sociales que se venían produciendo por décadas en la ciudad. Posteriormente, las consecuencias de la Revolución Industrial en las grandes ciudades de Europa motivaron diferentes respuestas y movimientos que buscaban solucionar los problemas de ciudades que aumentaban en población, pobreza y contaminación. Según De Mattos (2010), la planificación implicó un experimento que, por primera vez en la historia, intentaba desplegar un procedimiento específico y sistemático en función de poder organizar racionalmente los procesos sociales, y de esta forma, modificar la sociedad a la luz de una imagen-objetivo decidida por los gobernantes.

Desde los inicios de la planificación urbana, la literatura ha considerado la planificación como una acción relacionada directamente con la política. Según diversos autores (Fainstein, 1971; Fainstein, 2005; Friedmann, 1992; Taylor 2010; Legacy y Leshinsky, 2016), la planificación urbana es, ante todo, una acción política. Esta visión puede ser sintetizada en cinco elementos (Taylor, 2010):

- 1) La acción política en la planificación ayudaría a desarrollar un buen entorno urbano, y por ende, tiene un valor.
- 2) Las valoraciones que se tengan del contexto urbano, no son propias de los técnicos o profesionales de la planificación, sino más bien, las de cualquier miembro de la sociedad civil.
- 3) Los intereses del entorno pueden variar de grupo en grupo de acuerdo a las distintas preferencias, creencias, etc.
- 4) Aquellos temas de interés que se consideren para planes y propuestas urbanas, necesitarán de un debate democrático abierto, para zanjar prioridades.
- 5) Las decisiones de los planes urbanos, ya sean de aspectos específicos o generales, son asunto e interés de decisiones políticas, y no un asunto meramente técnico.

Estos cinco elementos son la base de esta investigación, que aborda las tensiones que se producen entre actores que poseen distintas intenciones sobre la ciudad; por ende, se desprende la importancia de las decisiones políticas en el espacio urbano, sean estas leyes, programas o Instrumentos de Planificación Territorial (IPT); los cuales impactan directamente en los intereses de los distintos actores.

Entendiendo a la planificación urbana como una acción política, es menester analizar cómo aquellas transformaciones políticas-económicas globales han incidido en las ciudades, particularmente en las metrópolis de Latinoamérica y de gran parte del mundo. Según De Mattos (2008), en materia de desarrollo urbano las principales transformaciones han tenido que ver con la desregulación, la privatización y la mercantilización, asociadas a la globalización y el neoliberalismo. Esta afirmación se relaciona con lo que postula Zunino (2006), quien señala que las políticas neoliberales establecen el marco de las decisiones en la ciudad; sin embargo, para el autor, esta relación no sería mecánica y fácil de predecir; ya que, en definitiva, las ciudades se construyen a partir de individuos con agendas e intereses particulares. Es decir, si bien existen factores estructurales del neoliberalismo que modelan el sistema político y económico, es imposible ignorar el rol que juegan los agentes urbanos. Existen diversas características que se reconocen cuando se discute sobre neoliberalismo; no obstante, Brenner y Theodore (2012) señalan que es necesario establecer una diferencia entre el neoliberalismo como proyecto disciplinario, y lo que se observa en sus operaciones políticas, y sus efectos sociales. De esta manera, los autores proponen el término *neoliberalismo realmente existente*, el cual tendría -según Vicuña (2013: 185)-, un carácter “multiescalar, multidireccional y geográficamente interconectado”<sup>9</sup>.

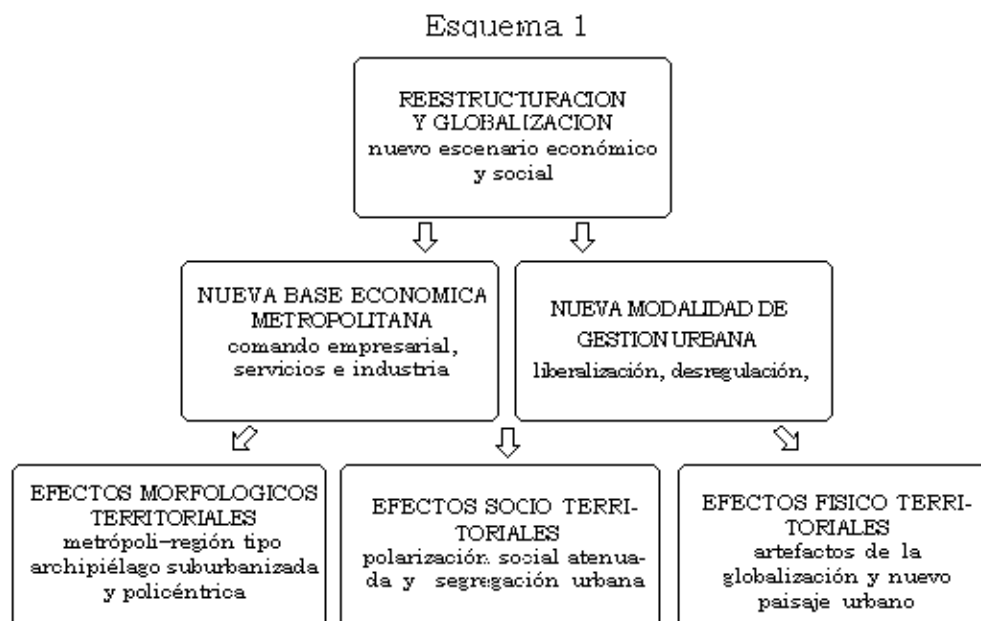
En cuanto a las políticas de liberalización económica y desregulación, precedidas por un retroceso del Estado, y las prácticas con las que fueron ejecutadas por los actores urbanos; De Mattos (1999), plantea

---

<sup>9</sup> Este concepto será abordado con mayor profundidad en la última sección de este capítulo.

que dichas políticas permitieron abrir diversas estrategias empresariales y familiares, acomodando de mejor forma sus intereses bajo este nuevo escenario<sup>10</sup>. De esta manera, las *estrategias empresariales*, las que consideran “al suelo metropolitano como un medio privilegiado para la valorización de sus capitales intensificaron su incidencia en el proceso de construcción urbana.” (De Mattos, 1999: 45). Asimismo, el autor señala que este período se caracteriza por una mayor facilidad de estos actores para poder desbordar los límites urbanos, siendo relevantes en la forma de crecimiento resultante en las metrópolis.

*Ilustración 8: Esquema transformaciones neoliberales*



*Fuente: De Mattos (1999)*

A partir de la ilustración 8, De Mattos (1999) propone un esquema general del nuevo escenario de reestructuración y globalización, especificando sus principales bases y efectos. Para efectos de esta investigación, será esencial entender cómo se llevó a cabo la liberalización y desregulación -en el marco de una nueva gestión urbana-, y cuál fue el impacto en el caso de estudio; en el sentido de que, más que visualizar este esquema de manera determinística y unidireccionalmente, es necesario comprenderlo como el marco de procesos políticos y económicos que la literatura reconoce. Así, las transformaciones resultantes del neoliberalismo, que determinan la desregulación y la liberalización de políticas urbanas

<sup>10</sup> En Chile, dentro de las políticas más representativas de la liberalización y desregulación mencionadas, se encuentran, por ejemplo: *Bases para la política económica del Gobierno Militar chileno*, conocido como “El Ladrillo” (Gurovich, 2013), el cual guió el desarrollo económico del país una vez instaurado el Régimen Militar, fuertemente influenciado por Milton Friedman; la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) de 1979, la cual dispuso: “(i) disminución en la tasa de impuesto de transferencia de bienes raíces desde un 8% a un 2% y luego a un 0,5% (1976-1980); (ii) eliminación de los impuestos a los sitios vacantes (1976); y (iii) ampliación de la exención tributaria a predios residenciales que sean edificados en una superficie de hasta 162 m<sup>2</sup> (DFL-2).” (Gasic, 2016: 10; Donoso y Sabatini, 1980); Decreto Supremo N° 420 de 1979, el cual eliminó el límite urbano (Massone, 1995; Poduje, 2006); D.L. N° 3.516 (1980), que aprobó la subdivisión de predios rústicos, provocando la formación de “parcelas de agrado” (Gurovich, 2013); modificación al Artículo 55 de la LGUC (Gurovich, 2013), que permitió construcciones fuera de los límites urbanos, entre otras.

relevantes, necesitan poder complementarse con teorías que argumenten y discutan sobre cómo la economía política se territorializa en la ciudad misma.

### 3.2) Conceptos relevantes de la Economía Política Urbana

El aporte de la Economía Política Urbana (EPU) para esta investigación es significativo, debido a que como disciplina, es el primer intento de realizar una economía política del lugar. Los Regímenes Urbanos y Máquinas de Crecimiento representan un enfoque que busca explicar lo urbano desde, tanto las grandes transformaciones globales, como los actores que las llevan a cabo en lo local, sin ignorar la implicancia política de las acciones de cada actor. De esta manera, la perspectiva de lo urbano adquiere una riqueza significativa, la cual, pese a sus limitantes, entrega los elementos necesarios para abordar esta investigación.

Tal como se señaló, el consenso con respecto a la relevancia de la política en el desarrollo urbano es amplio desde hace por lo menos cuatro décadas. En efecto, 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 centrales para la Economía Política Urbana; una de las teorías de esta disciplina, la *máquina de crecimiento urbano*, afirma que la elite económica tiende a utilizar tanto a autoridades centrales, como a rentistas y empresas de servicios 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). El enfoque propuesto por esta investigación, debe abordar las tensiones urbanas considerando también el debate teórico que han desarrollado diversos autores sobre cómo se articulan actores e intereses dentro de la ciudad.

Sin embargo, según diversos autores, la aplicabilidad de estas teorías para explicar la política urbana posee ciertas limitaciones dependiendo de sus respectivos contextos político-económicos. Esta investigación establecerá límites para dos corrientes de la política urbana, e integrará nuevas herramientas teóricas propuestas por la literatura que complementen el debate de los regímenes urbanos y las máquinas de crecimiento urbano.

El debate sobre estos conceptos comenzó a partir de la discusión generada entre pluralistas, teóricos de la elite, y neo-teóricos de elite, en función del *community power*. Dicha discusión giraba en torno a si la democracia representativa de las ciudades de EE.UU., aseguraba la dispersión de la toma-de-decisión

entre diferentes grupos de interés, o si simplemente se trataba de una pantalla de humo generada por miembros poco representativos de la elite de negocios (Harding, 2003).

En 1981, Peterson afirma en *City Limits*, que las ciudades mueren en caso de no atraer interés económico. Por este motivo, propone el término *developmental politics* (políticas desarrollistas) que establece que las administraciones locales deben desarrollar estrategias que incrementen su desarrollo económico en función de ciudades con las que compiten por atracción de capital (Harding 1999).

Harding y Blokland (2014) señalan que el trabajo que abrió la discusión sobre las Máquinas de Crecimiento Urbano (MCU) fue Molotch en 1976, y posteriormente Logan y Molotch 1987 con *Urban Fortunes*. Por otra parte, los Regímenes Urbanos (RU), nacen desde los trabajos de Elkin (1987), Stone y Sanders (1987) y Stone (1989). Estas corrientes nacen del contraste con el estructuralismo, ya que ambas otorgan un rol central a la agencia humana. En efecto, Logan y Molotch llamaron la *economía política del lugar* al enfoque propuesto en su teoría (Harding 1999). Para las MCU la política económica del lugar motiva a los principales actores de la ciudad a imponerse para alcanzar el desarrollo económico mediante el crecimiento urbano. La ciudad misma, en este sentido, sería una máquina de crecimiento (Logan 1976).

Un aspecto esencial de la MCU es la distinción entre valor de uso y valor de cambio, y el rol de los rentistas dentro del espacio urbano. Dicho actor, tal como se señala en *Urban Fortunes*, busca maximizar las ganancias que obtienen de sus propiedades. Sin embargo, este objetivo no es posible alcanzarlo de manera autónoma. Los rentistas poseen tres tipos de aliados dentro de la máquina de crecimiento: (1) empresarios, quienes pueden tener o no un vínculo con el lugar y se benefician directamente del desarrollo de la ciudad, (2) quienes se benefician indirectamente, es decir, como consecuencia del desarrollo podrían ver beneficios en su actividad, tales como medios de comunicación locales; y (3) actores que se podrían beneficiar de algunos tipos de desarrollo: universidades, instituciones culturales, entre otras (Harding y Blokland, 2014).

Así, quienes se entienden como miembros de la MCU buscan legitimizar la ideología de *value-free development* (desarrollo con creación de valor), y ofuscar a quienes lo critican. Detrás de esta teoría encontramos a la teoría económica del “chorreo”, a través de la cual se favorecería primero, a los principales miembros de la MCU, y posteriormente, al resto de la sociedad (Harding y Blokland, 2014).

Otra de las características principales de esta corriente es la afirmación que señala que “las coaliciones electorales exitosas no gobiernan necesariamente” (Harding, 2003: 583). En dicha afirmación subyace la importancia de los actores privados en la política urbana, ya que, son ellos quienes determinan muchas veces a los actores públicos para cumplir sus objetivos. De este modo, los actores privados buscarían siempre generar capital “parroquial” (local), el cual crea las condiciones para la inversión de capital



metropolitano (no local), en el área urbana determinada (Harding, 1999). Por esta razón, Harding afirmaría que la corriente de influencia en la MCU va desde los actores privados a los públicos, y en la dirección contraria, en el caso de los RU.

La teoría de los RU trabaja a través de una estructura de cooperación cívica público-privada de mutuo beneficio. De acuerdo a Harding (1999: 768): “son arreglos informales en los que agentes públicos y privados se organizan en función de hacer y llevar adelante decisiones hegemónicas”. Se desprende de esta afirmación que los principales actores para esta corriente son dos: el gobierno representativo elegido en las elecciones (control popular), y la comunidad de empresarios, dueños de los bienes productivos (Harding 1999). Así, el poder del RU se encuentra en la capacidad de establecer intereses entre actores con agendas ideológicamente incongruentes, sin necesidad de que estos deban consensuar en todos los ámbitos (Harding 2003). El crecimiento de la ciudad sería entonces el principal consenso que uniría a diferentes actores, ya que entenderían que existen más beneficios estando dentro del régimen que fuera de este (Harding 2003).

### 3.2.1) Limitaciones de los regímenes urbanos

Tanto la MCU como de los RU, nacen en un contexto político-económico e institucional determinado, el norteamericano. Autores como Davies (2002) y Pierre (2014) sostienen que la propuesta analítica de los RU no se podría aplicar en Gran Bretaña, debido a sus diferencias con el modelo norteamericano. Los RU necesitan de relaciones bilaterales y organizadas entre los municipios y los intereses corporativos, considerando que el poder de los privados suele estar concentrado en pocas, pero poderosas estructuras corporativas (Pierre, 2014). Esta limitación se hace aún más crítica si agregamos variables existentes en otros países o continentes.

Vergara (2010), señala que el hecho de que los tipos de regímenes posean características precisas, hace complejo que se constituyan como tales en la realidad empírica. En este sentido, algunos autores sostienen que la teoría de los regímenes sería más bien un modelo que una teoría; esto debido a sus limitaciones para explicar cómo los distintos regímenes se forman y se mantienen en el tiempo (Vergara, 2010).

A partir de las limitaciones señaladas anteriormente, más que forzar a los elementos de los casos empíricos a insertarse -y asimilarse- a los esquemas del modelo -RU o MCU-, se plantea (Pierre, 2014) que el ejercicio de comparar *modos de gobernanza*, emplazados en ciudades con contextos distintos, exige interacciones multilaterales entre lo local y el entorno. También, es necesario -considerando las dinámicas actuales de la globalización- conceptualizar no solamente lo local, sino además, el

intercambio horizontal entre los actores privados y políticos a nivel nacional e incluso internacional. Así, la *gobernanza urbana* ofrece un marco más amplio y genérico de la política urbana (Pierre 2014).

En un contexto mundial marcado por la globalización y el neoliberalismo, el énfasis de la economía política urbana, debiese poder entregar herramientas para comprender las dinámicas que se producen entre los actores, en cualquier contexto político y económico. Si bien la disciplina ha tenido un amplio desarrollo desde la década de los setenta, las dos grandes dimensiones bajo las cuales se han basado particularmente los RU -el apoyo electoral a los gobiernos y la relación con los empresarios locales o no locales- necesitan de nuevas variables que enriquezcan el análisis y den cuenta de la complejidad que hoy en día existe en las relaciones de poder dentro y entre las ciudades.

De esta forma, más que una sola definición, se buscaría generar marcos analíticos que permitan identificar y trabajar los elementos más relevantes de la gobernanza urbana. Sobre esta necesidad, Pierre (2005: 452) señala: “la gobernanza ofrece un marco analítico, o por lo menos, una gama de criterios que definen cuáles son los *objetos dignos de estudio*”. El autor afirma que, desde la perspectiva de la gobernanza, el observador debe ser capaz de ir más allá de las instituciones locales, y buscar procesos y mecanismos para poder analizar cómo actores significativos coordinan sus acciones y recursos en la búsqueda de objetivos definidos colectivamente (Pierre, 2005). Es a través de los procesos y mecanismos, diferentes en cada contexto, que se puede alcanzar una comprensión más profunda de las relaciones entre los actores que disputan el espacio urbano.

En cuanto a los conceptos de MCU y RU, si bien han sido un gran aporte durante décadas para la economía política urbana, no permiten por sí solos explicar o predecir las dinámicas de poder que existen hoy en día en las ciudades, incluso dentro del contexto norteamericano. La complejidad existente -y creciente- obliga a la búsqueda de herramientas teóricas menos rígidas, que integren dentro de su propuesta las diferentes variables contemporáneas del desarrollo urbano. Si se entiende que el gran desafío de la disciplina es poder establecer comparaciones entre núcleos urbanos (Harding y Blokland, 2014), independiente de su contexto, la gobernanza urbana ofrece elementos que se complementan con el análisis de la MCU y RU. De este modo, las investigaciones empíricas que integren estas discusiones en sus respectivos marcos teóricos, no podrán soslayar las limitaciones mencionadas dentro del debate de la política urbana. Futuras investigaciones deben ser capaces de explicar satisfactoriamente qué actores, en qué nivel y con qué alianzas y motivaciones ejercen poder en las ciudades.

### 3.3) El poder urbano en el contexto del neoliberalismo realmente existente

Según importantes autores marxistas (Brenner, Marcuse & Mayer; 2012), las ciudades capitalistas no son solamente lugares estratégicos para la acumulación de capital, sino también, es donde los conflictos junto con contradicciones asociadas a estrategias históricas-geográficas específicas de acumulación, se expresan y luchan. Los conflictos y contradicciones mencionados, implican una constante necesidad de reproducción y ampliación del sistema, característica inherente de la ciudad neoliberal (Gurovich, 2013).

Desde este enfoque, Brenner y Theodore, señalan que la imposición a escala mundial del neoliberalismo ha sido desigual, fundamentalmente en términos geográficos, lo que ha derivado en formas institucionales y sociopolíticas distintas (Vicuña 2013); es decir, cada etapa de desarrollo capitalista está relacionada con un contexto geográfico e histórico específico, en los que diferentes escalas y territorios, seleccionan sitios particulares de acumulación de capital. Así, se conforma el carácter multidireccional, geográficamente interconectado y variable del neoliberalismo realmente existente. Según Vicuña (2013: 3): “El neoliberalismo realmente existente debe entenderse como un proceso, en la medida que las formas contemporáneas del neoliberalismo son expresiones de una *destrucción creativa* del espacio político-económico en diversas escalas geográficas”.

De esta manera, la destrucción creativa propia de la neoliberalización consiste en un proceso que mediante “prueba y error”, es decir, momentos creativos y destructivos, los cuales, aunque puede ser diferentes en términos analíticos, se encuentran dialécticamente relacionados. Vicuña (2013) plantea que las formas distintas que adopta la urbanización neoliberal, deben ser entendidas como *estrategias reestructuradoras profundamente contradictorias*, las cuales desestabilizan constantemente los escenarios determinados por la gobernanza y la regulación económica. El proceso que desarrolla entonces el neoliberalismo realmente existente, según los autores (Vicuña, 2013; Brenner, Peck, Theodore, 2012), constituye “un punto de referencia para comprender algunos límites, contradicciones y mutaciones del proyecto neoliberal”. Por lo tanto, este concepto aporta un elemento central para esta investigación, que es el comprender que las transformaciones provocadas por el neoliberalismo -y sus dinámicas multidireccionales- hacen compleja las relaciones entre los actores que modelan el proyecto neoliberalizante, ya que es posible que ninguno de ellos posea un control absoluto del espacio político-económico que posee cada ciudad.

De esta manera, los procesos de reestructuración según diversos autores (Hidalgo et. al, 2008), no son idénticos en las áreas metropolitanas, por más que sean los mismos actores en diferentes escalas, y considerando las relaciones producción-capital que van más allá de estas problemáticas. A su vez, las normativas legales que conciernen al poder central y local son parte esencial de esta investigación, debido a que, son el resultado del actuar de variados agentes urbanos, y por lo demás, son elementos

asequibles de investigar. Sin embargo, Foucault (1979: 86), plantea una afirmación ineludible para el enfoque de este estudio. A partir de la pregunta *¿Por qué el despliegue del poder es reducido -por la sociedad- simplemente a un procedimiento legal?*, el autor señala que existe una razón táctica que parece autoevidente, “el poder es tolerable sólo es capaz de encubrir parte substancial de sí mismo, su éxito es proporcional a su habilidad de esconder sus propios mecanismos”. Los mecanismos escondidos que se refiere Foucault, pueden aplicarse en una amplia gama de campos. Para efectos de esta tesis, los mecanismos que se intentarán develar, son los que se relacionan con los límites de los actores inmobiliarios, frente al accionar del poder central y local, en el desarrollo de proyectos inmobiliarios de lujo.

## 4) Metodología

### 4.1) Enfoque y diseño metodológico

El enfoque escogido para desarrollar esta tesis fue principalmente mixto, ya que se utilizaron herramientas cuantitativas y cualitativas, según los requerimientos de la investigación. Siguiendo lo que proponen diversos autores (Flick, 2004; Becker, 1996), ambos enfoques no son excluyentes. El enfoque cualitativo supone una manera particular de enfrentar la investigación, en la que, independientemente de establecer una secuencia lineal para la investigación, los pasos conceptuales, metodológicos y empíricos pueden tratarse separadamente. Estas características -necesarias para una investigación que conceda mayor relevancia a los datos y al campo que a los supuestos teóricos (Flick, 2004)-, han sido identificadas por la literatura bajo el nombre de *teoría fundamentada*. En términos generales, este enfoque permitió que el análisis territorial y de campo de los fenómenos urbanos, sea decidor en la investigación, y no complementario. Es decir, son las conclusiones que se obtuvieron durante la investigación las que permitieron responder a la pregunta de investigación, y no la discusión teórica revisada sobre el fenómeno.

Según lo establecido en el objetivo específico n°1, fue necesario realizar un análisis morfológico a través de un levantamiento del crecimiento urbano de Santiago y especialmente del CAR, poniendo el foco en la relación entre la trama urbana y los cerros isla. Estos datos se levantaron en base a catastros existentes en fotos áreas, software de análisis geoespacial, y observación en terreno. En segundo lugar, fue necesario realizar una revisión de archivos históricos y fuentes secundarias que den cuenta del proceso de expansión de la mancha urbana, y de cómo se fue desarrollando la integración de los cerros. Por último, se debió construir un análisis cruzando la información obtenida en las etapas señaladas anteriormente de manera de poder responder al objetivo planteado. La obtención de los datos se realizó en base a catastros existentes, se utilizaron datos -originados en Xlab IEUT<sup>11</sup> y OCUC<sup>12</sup>- procesados en ArcGis, complementados con diversas fuentes de información. Además, se recurrió a registros fotográficos de distintos períodos para visualizar las transformaciones espaciales más importantes en los lugares de estudio.

Para abordar el objetivo específico n°2, se analizaron aquellas tendencias urbanas más importante para el caso de estudio, con los respectivos actores que los componen. La información acerca de las iniciativas de la sociedad civil se obtuvo del levantamiento de campañas mediáticas producidas en el

---

<sup>11</sup> Laboratorio de Investigación Aplicada en Planificación perteneciente al Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la UC.

<sup>12</sup> Observatorio de Ciudades UC, perteneciente a la Facultad de Estudios Urbanos y Territoriales de la UC.

marco del debate generado en medios de comunicación a raíz de la modificación del Artículo 59 de la LGUC; principalmente a través de columnas y noticias de prensa.

Particular interés recayó sobre la Fundación Cerros Isla, que a través de sus fundamentos cristaliza gran parte de los argumentos puestos en la opinión pública cuando se generó el debate por el Artículo 59, por lo que se debió entrevistar a personas relacionadas directamente con esta fundación. En cuanto al desarrollo de la urbanización de la elite se analizaron proyectos inmobiliarios, poniendo énfasis en las estrategias que realizan para obtener mayor beneficio del suelo, y cuáles son los mayores atractivos con los que publicitan estos proyectos, frente a los costos de construir en pendiente. Sumado a lo anterior, se complementó con entrevistas a profesionales y académicos expertos en temas inmobiliarios.

En cuanto al tercer objetivo específico, el análisis estuvo centrado en las modificaciones a las leyes involucradas en la modificación al Artículo 59 de la LGUC, y su aplicación concreta en el municipio de interés. Las acciones políticas de los respectivos actores del caso de estudio se analizaron de la siguiente manera: El efecto de la modificación al Artículo 59, se abordó desde investigaciones realizadas previamente, las cuales hayan dado cuenta de las tramitaciones y leyes involucradas. También, a través del análisis de la “Historia de la Ley”, disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional. Así, fue posible acceder a las discusiones que se dieron en la Comisión de Vivienda y Urbanismo, como también, las deliberaciones de la sala de Diputados y del Senado; donde también fueron invitados autoridades del gobierno, MINVU, y actores de interés público y privado. Este análisis se complementó con entrevistas semi-estructuradas con académicos y ex funcionarios involucrados en las modificaciones más relevantes a estos instrumentos que tuvieron repercusiones para el caso escogido. En última instancia, se abordó la implementación de las normas urbanísticas involucradas, por parte de la Municipalidad de Vitacura, y la presión ejercida por propietarios de los terrenos a dicho municipio y autoridades centrales.

Por último, para abarcar el objetivo específico n°4 se revisaron los Registros de Propiedad disponibles en el Conservador de Bienes Raíces de Santiago (CBRS), de manera de poder conocer quienes compraron terrenos, a qué precio y cuándo se realizaron dichas transacciones. Esta información será complementada con datos del Servicio de Impuestos Internos (SII), relacionada con los avalúos fiscales de los terrenos. También fue necesario investigar los Registros de Comercio de las inmobiliarias involucradas en las compras de terrenos de los terrenos de estudio, para poder conocer si existen relaciones entre sus dueños. Además, se debió complementar con académicos y profesionales que comprendan las estrategias utilizadas por los desarrolladores (o promotores) inmobiliarios. Asimismo,

se caracterizó el mercado comparable que posea la zona de estudio, es decir, la serie histórica de precios uf/m2 correspondiente al sector.

Cada uno de los objetivos y métodos escogidos, tributan con el enfoque metodológico propuesto, ya que, la *teoría fundamentada* establece que los datos y el trabajo de campo deben tener preferencia por sobre los supuestos teóricos. Así, cada objetivo fue diseñado para que sean los datos obtenidos los que permitan responder a la pregunta y objetivos planteados por la investigación.

Con respecto a los aspectos éticos de esta tesis, las entrevistas realizadas poseen un *consentimiento informado* por parte de los entrevistados que faculta a poder transmitir la información obtenida en la entrevista. En tanto, la información necesaria para acceder a planos de proyectos, permisos de edificación, decretos alcaldicios, entre otras; fueron solicitadas a los municipios correspondientes, ya que el acceso a esta información es de uso público. Si bien las entrevistas semi-estructuradas<sup>13</sup> mencionadas serán realizadas mediante un procedimiento formal de entrevistas, los resultados de esta investigación también incluyen entrevistas complementarias<sup>14</sup> aplicadas a académicos sin una pauta definida, las cuales fueron realizadas con el objetivo de disipar dudas, y abrir nuevos campos para la investigación.

#### 4.2) El caso de estudio

Si bien el enfoque general propuesto -la teoría fundamentada- permitió una postura inicial con respecto a los aspectos metodológicos de esta tesis, fue necesario complementar con un tipo de investigación adecuada al planteamiento realizado para esta investigación, en este caso, el estudio de caso. El estudio de caso es un tipo de investigación cualitativa de larga data en la investigación científica, cuyo principal valor se encuentra en -como su nombre lo sugiere- la profundización de un caso en particular; en este caso, el efecto de una norma urbanística, en un cerro isla de la ciudad de Santiago.

Uno de los elementos más valorados del estudio de caso, y por el que fue escogido para esta investigación, es su pertinencia para comprender procesos y dinámicas de cambio; es decir, como señala Simons (2011: 45): “mediante la descripción en primer plano, la documentación y la interpretación de lo que sucede y mientras se despliega el escenario “real”, puede determinar los factores que fueron fundamentales en la implementación de un programa o una política, y analizar los patrones y vínculos

---

<sup>13</sup> Bajo este procedimiento fueron entrevistados: Javier Wood, Luis Eduardo Bresciani, Paulina Castillo, Pía Mora, Francisco Traverso, Ernesto López, Etienne Lefranc y Camilo Arriagada.

<sup>14</sup> Bajo este procedimiento complementario fueron entrevistados: Michael Lukas, Vicente Joannon, Francisco Sabatini, Rosanna Forray y Pablo Trivelli.

entre ellos”. De cualquier forma, este tipo de estudio no pretende realizar generalizaciones sobre los hallazgos, su mayor radica valor fundamentalmente en la particularización del caso, y de los elementos que descomponen.

A partir de las limitaciones de esta investigación, el tipo de caso de estudio escogido fue el instrumental. Según Simons (2011: 42), el tipo de caso instrumental “se escoge para estudiar un tema o una pregunta de la investigación determinada en otros ámbitos, es decir, el caso se elige para conseguir entender otra cosa”. El caso instrumental, en el caso de esta tesis, fue el cerro Alvarado. No obstante, fueron mencionados dos casos adicionales con el objetivo de contextualizar conflictos urbanos de otros cerros isla del CAR en la problemática de estudio.

#### 4.3) Actores de estudio

Los principales actores para abordar la pregunta de investigación fueron: desde instituciones públicas, el Estado -a través del MINVU-, el cual fue el promotor de las leyes 19.939 y 20.791. Para abordar el poder legislativo, se analizaron los argumentos de parlamentarios e invitados a las discusiones en sala del congreso (de las leyes anteriormente mencionadas). En tanto, el poder local fue identificado principalmente con el Municipio de Vitacura, el cual implementó las normas urbanísticas dispuestas en las leyes relacionadas.

Los desarrolladores inmobiliarios y la Cámara Chilena de la Construcción fueron los actores más relevantes del mundo privado. El rol de la CChC se analizó fundamentalmente a través de las argumentaciones sostenidas en el Congreso por representantes de la cámara, en relación a las leyes involucradas en el caso de estudio. Se analizó también a los desarrolladores involucrados en diversas acciones: la compra de terrenos, modificaciones a las normas urbanísticas, y en las negociaciones con actores públicos.

Si bien la sociedad civil no pareciese ser un actor clave en el desarrollo de esta investigación, posee una gran importancia, ya que, existió una importante presión desde los vecinos de la comuna hacia el Municipio de Vitacura (V. Joannon, comunicación personal, 3 de noviembre de 2016). La preocupación tendría que ver con una mala percepción de parte de la comunidad, a que las autoridades den facilidades normativas a las inmobiliarias que desarrollan proyectos de altura. Además, se analizó también iniciativas como organizaciones no-gubernamentales que ejercen presión para evitar la densificación de diversos sectores de la ciudad, por parte de los desarrolladores inmobiliarios.



## 5) Los valores implícitos y explícitos de los cerros isla del cono de alta renta desde los actores y tendencias urbanas de interés

Ante la existencia de un determinado fenómeno geomorfológico inserto en un contexto urbano, ¿Qué es lo que distintos actores han buscado desarrollar en los cerros isla? Si bien, en no todos los casos estos valores serán explícitos dentro de la planificación urbana actual, su conformación -en términos de actores- incide en gran medida en la consolidación de su visión en el territorio.

### 5.1) Los cerros isla como *pulmón verde* para Santiago

La preocupación por el medio ambiente ha sido un eje central en las políticas urbanas de los últimos años. Las consecuencias del calentamiento global, el cambio climático, y diversos fenómenos que, si bien, están en constante discusión, han sido miradas de cerca por los tomadores de decisión en virtud de las consideraciones que deben ser adoptadas para alcanzar ciudades más sustentables. En este contexto, los modelos de desarrollo de los Estados son clave pues determinan el consumo energético de sus industrias, los acentos en obras públicas, entre otras consecuencias. A partir de 2007, cuando la mayoría de los habitantes del planeta comenzaron a vivir en ciudades (UNPF, 2007), se consolida una tendencia que se observaba con una fuerte alza desde la Revolución Industrial. Las medidas que se adopten en pos de este desafío adquirieron aún mayor relevancia para la planificación urbana. Así, la variable medioambiental se ha hecho parte de la agenda política de los países globalizados, ya que, se asume que las consecuencias de incidir negativamente en generaciones futuras, es una responsabilidad contingente de los tomadores de decisión. En este sentido, Giddens (2009) plantea que el conflicto climático también abre una veta política a los gobiernos, donde se añaden, por cierto, desafíos democráticos.

La ciudad de Santiago cuenta además con una serie de problemas que tensionan aún más dichos desafíos. Uno de ellos son los altos índices de contaminación que ha presentado la ciudad gracias a diversos factores: alto índice de motorización, cuenca geográfica que dificulta el paso de aire, entre otros factores (Reyes, 2004). Además, Santiago posee un déficit de áreas verdes considerable. A nivel general, solamente existen 3,5 m<sup>2</sup> de áreas verdes por habitante, siendo 20 m<sup>2</sup> lo mínimo según los estándares internacionales (Forray et. al, 2012). Si desagregamos este dato, observamos que las comunas más pobres son las que menos áreas verdes poseen (ICVU, 2016). El acceso a las áreas verdes, entendidas como un bien público desde la Política Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU, 2014), resulta aún más necesario para los sectores de menos recursos. En esta línea, la escasez y distribución de las áreas verdes del área urbana de Santiago juegan un doble rol, ecológico-ambiental y social:

“diversidad de la fauna, la flora, etc. La captura de carbono, etc. Y por el lado social, está la interacción y la integración” (P. Mora (comunicación personal, 13 de septiembre de 2016). De esta manera, entendemos que es necesario aprovechar los elementos geomorfológicos existentes para poder contribuir, tanto a los desafíos ecológicos, como a los sociales. Desde este enfoque, es que algunos actores han identificado en los cerros isla, un potencial para los desafíos urbanos anteriormente mencionados.

Desde la sociedad civil, el mundo académico, Organizaciones No-Gubernamentales (ONGs), entre otros actores; se ha hecho de este desafío una preocupación permanente desde sus respectivos ámbitos de acción. Dichos actores han cumplido un rol fundamental desde el punto de vista de la visibilización de los cerros isla en los asuntos urbanos. Se han realizado diversas investigaciones (Forray et al 2012), que han levantado información relevante sobre los cerros isla, necesarias para hacer de esta problemática, un fenómeno urbano. Una de las principales instituciones que cristaliza esta visión es la Fundación “Defendamos la Ciudad”, la cual constantemente está presente en los principales conflictos que atañen a la defensa de las comunidades frente a intereses privados.

La creación de parques urbanos ha sido uno de los objetivos más conocidos de estos actores. Recientemente, el Gobierno Central (Intendencia – GORE) realizó un concurso público que ejemplifica la visión que estos actores pretenden consolidar en los cerros. Este concurso se inserta además, dentro de programas presidenciales que han potenciado el tema de las áreas verdes no sólo para Santiago, sino también, en todo el país.

La Fundación “Santiago Cerros Isla”, nacida en 2012<sup>15</sup>, da cuenta de la organización de grupos 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 desplegaron la campaña llamada “Alerta Verde”, que a través de diversos medios de comunicación buscaba concientizar a: la opinión pública, la sociedad civil en general, y por cierto, a las autoridades, del peligro que corrían los cerros de la ciudad al encontrarse desprotegidos por el Artículo 59 de la LGUC.

No es la única visión que existe dentro de este enfoque. Entendiendo a los cerros como corredores verdes, que se insertan con particularidades específicas dentro de la cuenca de Santiago; existen muchos de estos cerros que simplemente cumplen un rol de conservación de flora y fauna. Pueden además contribuir a la absorción de CO<sub>2</sub>, y ayudar a la hidratación de la cuenca. La última característica podría cobrar aún mayor relevancia en el futuro, ante una eventual crisis del sistema de aguas de la ciudad

---

<sup>15</sup> Esta fundación nace a partir del interés de estudiantes de Arquitectura de la UC, quienes, durante un curso perteneciente al Magíster de Paisaje de la Escuela de Arquitectura, y dictado por los profesores Rodrigo Pérez de Arce y Pablo Osses. En 2011 postularon a un fondo de investigación ofrecido por el Centro de Políticas Públicas de la UC, el cual les permitió comenzar a trabajar en este tema, formando la Fundación Santiago Cerros Isla en agosto de 2013. Los cuatro co-fundadores de esta fundación son: Etienne Lefranc, Antonia Besa, Fernanda Ruiz y Alejandro Soffia.

(Lefranc, 2016). A su vez, autores como Lukas (2014) ya dan cuenta de importantes problemas en relación al uso y gestión del agua en el AMS. En este sentido los cerros podrían cumplir un importante rol desarrollando pozos que ayuden a hidratar la ciudad (Lefranc, 2016).

## 5.2) Urbanización en pendiente para la elite

Ante la disminución de terrenos con baja pendiente dentro del CAR, la urbanización comenzó a subir sobre de las laderas de los cerros. Los proyectos que se han construido en estas laderas, cuentan además con un atributo relevante para el rendimiento económico de los proyectos: la vista al valle<sup>16</sup>. Según F. Traverso (comunicación personal, 4 de octubre de 2016), para los desarrolladores inmobiliarios, un cerro isla posee ventajas y desventajas desde el punto de vista del interés para desarrollar proyectos<sup>17</sup>. En términos generales, una inmobiliaria siempre se interesará más por aquellos terrenos ubicados en pendientes bajas, ya que, los costos de construcción son menores. El desarrollo de proyectos inmobiliarios en pendientes pronunciadas, además de implicar mayores costos de construcción, requieren además de estudios específicos de las normas urbanísticas que rigen en el terreno; adicionales a las normas establecidas por los Planos Reguladores Comunes. Por ejemplo, el PRMS establece para *terrenos en pendiente*<sup>18</sup>, la necesidad de realizar estudios en terrenos sobre 10% de pendiente; estableciendo además porcentajes máximos de ocupación de suelo. De este modo, entre mayor pendiente, menor es el incentivo de los desarrolladores inmobiliarios para realizar proyectos, debido a que el porcentaje de ocupación será menor.

Otro aspecto relevante es la fragmentación de los terrenos. Cuando una inmobiliaria pretende realizar un proyecto en una manzana ubicada en pendiente baja, es usual que deba comprar varios terrenos, ya que, para que la inversión sea rentable, debe contar un terreno de gran tamaño. En el caso de -por lo menos el Cerro Alvarado y Del Medio- esto es distinto debido a que los propietarios de los terrenos del cerro poseen grandes macro lotes. Es decir, estos terrenos no se encuentran fragmentados, sino que con la adquisición de uno o dos terrenos se puede obtener la cantidad de metros cuadrados necesarios para construir proyectos rentables (Traverso, 2016).

Por otra parte, existen estrategias que han desarrollado algunas inmobiliarias para poder maximizar las rentas sobre un terreno. En primer lugar, está la forma en que diversas inmobiliarias abordan la altura

---

<sup>16</sup> El condominio “Terrados de Santa Teresa”, ubicado en el cerro Alvarado posee dentro de la publicidad las siguientes afirmaciones: “San Damián, Vitacura, Lo Curro, La Dehesa... El paisaje desde Terrados de Santa Teresa abarca una vista despejada, los barrios más exclusivos del sector oriente de Santiago, protegido tanto por su geografía como por sus accesos controlados 24/7, y conectado a minutos de todo lo que necesites, a través de la autopista Costanera Norte”. Disponible en web: <http://www.terrados.cl/index.php?page=entorno>

<sup>17</sup> Incrementan en cerca de un 30% el costo de un determinado proyecto.

<sup>18</sup> Artículo 3.3.2.2. PRMS vigente.

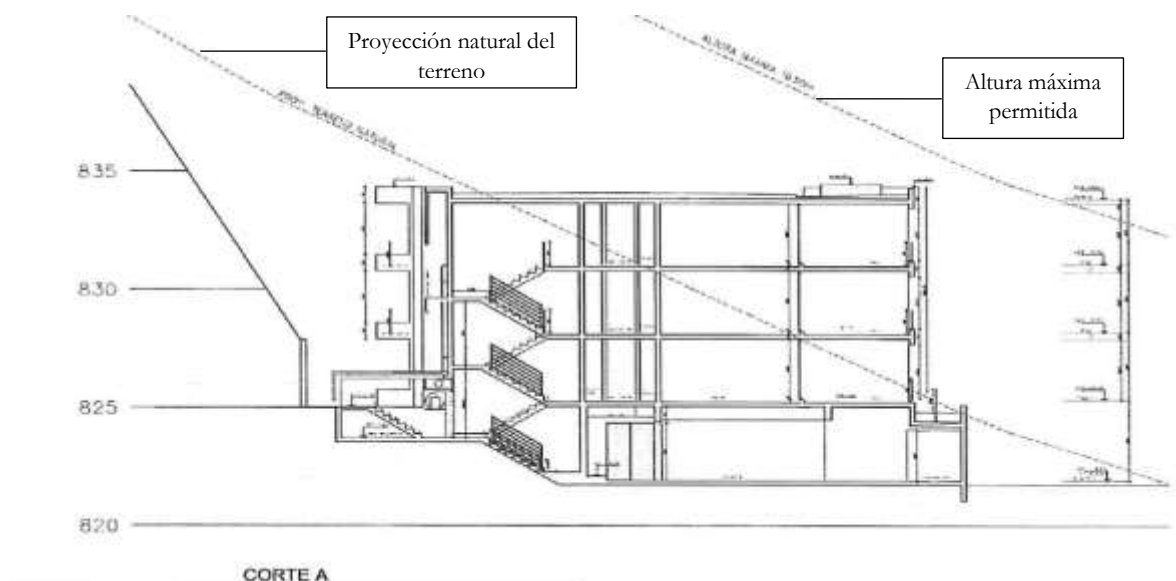
en pendiente; debido a que las normas urbanísticas no incluyen los metros excavados por las edificaciones. Así, los proyectos respetan la altura máxima otorgada por los IPT correspondientes, pero aprovechan la pendiente del cerro para poder construir pisos bajo la línea de suelo. Las ilustraciones 9, 10 y 11, da cuenta de lo anterior:

*Ilustración 9: Cerro Del Medio, Lo Barnechea*



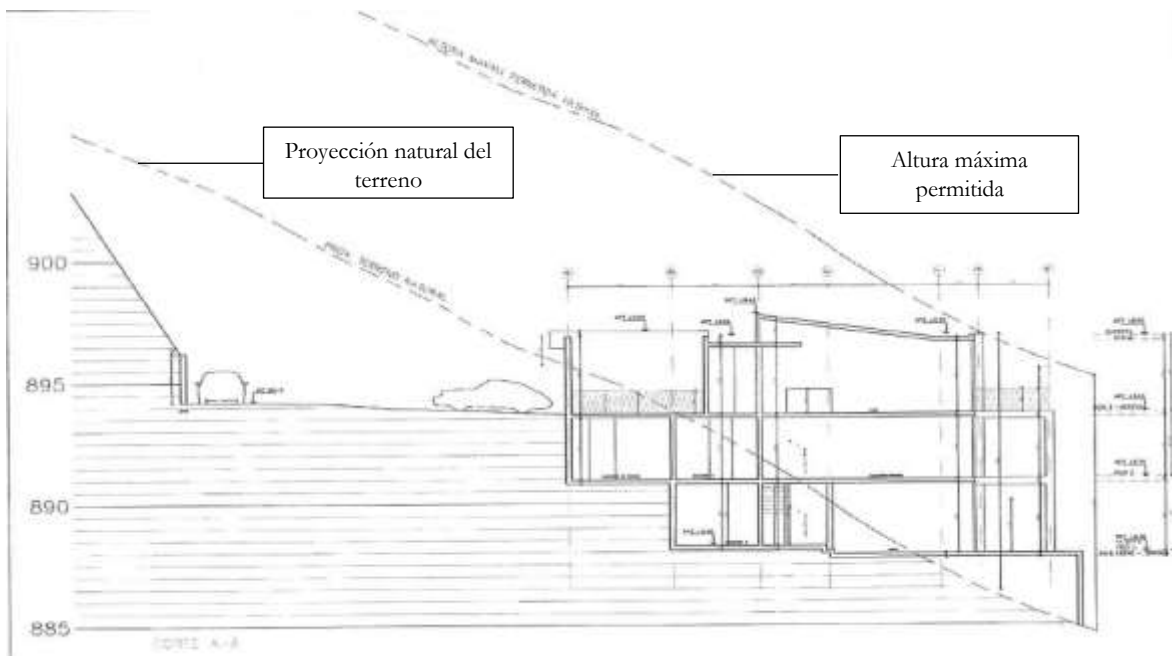
*Fuente: Trabajo de campo, octubre 2016*

*Ilustración 10: Cortes y Elevaciones Edificio 1 Proyecto Parque Alvarado (Cerro Alvarado, Vitacura).*



*Fuente: Permiso Edificación 18-2016, DOM Municipalidad Vitacura.*

*Ilustración 11: Cortes Conjunto A Proyecto Parque Alvarado (Cerro Alvarado, Vitacura)*



*Fuente: Permiso Edificación 18-2016, DOM Municipalidad Vitacura.*

Pero sin duda, el principal atractivo que los desarrolladores inmobiliarios buscan explotar en los cerros isla es la posibilidad de brindar vistas panorámicas de la ciudad. El hecho de que un terreno posea una vista privilegiada de su entorno, ubicado además en zonas de altos ingresos, genera un incentivo para los proyectos de lujo. Sólo este mercado, permite las ganancias suficientes para compensar frente a los costos de urbanizar en pendiente.

## **6) Tensiones urbanas público-privadas asociadas: la desafectación de las declaratorias de utilidad pública en el cerro Alvarado**

### **6.1) Dimensión legal-parlamentaria del caso de estudio: motivaciones y contextos de las leyes 19.939, 20.331 y 20.791**

#### **6.1.1) Ley 19.939: inicio de la desafectación de las declaratorias de utilidad pública**

La motivación más importante de la Ley 19.939, habría sido la experiencia durante la gestión como alcalde de Santiago, algunos años antes, del ministro (MINVU) de la época, Jaime Ravinet (Bresciani, 2011). Ravinet, durante el período que encabezó el municipio de Santiago, habría visto diferentes perjuicios provocados a los propietarios de terrenos afectos de utilidad pública debido a la inexistencia de plazos de caducidad de dichas afectaciones. Los perjuicios señalados serían esencialmente, la incapacidad de los propietarios de poder incrementar el volumen de sus propiedades y, no poder recibir ninguna compensación debido a la declaratoria. En este sentido, Ravinet en discusión en sala de la Ley 19.939 señaló:

“El problema es cómo hacer compatible el desarrollo de la ciudad con el derecho de propiedad, tema que no estaba bien tratado en la ley general de Urbanismo y Construcción ni en las regulaciones municipales. Este proyecto apunta a compatibilizar, con marcos de tiempo, la planificación urbana -es decir, planear parques, plazas y calles, con el derecho de propiedad. [...] Por décadas, de determinados sectores de los centros históricos de las ciudades, significó deterioro, disminución de valor y abandono de sus centros, con todo lo que ello implica en términos de pérdida de patrimonio urbano y la competitividad de nuestras ciudades. Con esta iniciativa se trata de hacer compatible el desarrollo urbano, el crecimiento de las ciudades, con el derecho de propiedad”<sup>19</sup>.

De acuerdo a las intervenciones de las discusiones en sala podemos afirmar que pareciese haber habido un consenso en que la Ley 19.939 era necesaria. Las diferencias entre las posiciones tenían que ver, más que nada, con la capacidad de los municipios para hacerse cargo de lo que establecía la modificación, la cantidad de años de los plazos de caducidad<sup>20</sup>, entre otros temas. Miguel Saavedra, Presidente de la Asociación de Directores de Obras, cuestionó si le correspondía a las municipalidades realizar estas funciones y si estaban dispuestos a asumir la función, considerando la cantidad de recursos

---

<sup>19</sup> Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), Historia de la Ley 19.939, p. 53.

<sup>20</sup> Octavio Pérez de la CChC, Historia de la Ley 19.939, p. 17.

involucrados<sup>21</sup>. Por otra parte, L.E. Bresciani, como Jefe de la División de Desarrollo Urbano del MINVU durante el período final de tramitación de la ley, señaló “mediante esta iniciativa legal se pretende compatibilizar la protección del derecho de propiedad con la adecuada planificación urbana de las comunas e intercomunas en el largo plazo, a fin de determinar las obras de mejoramiento que se necesitaban al interior de las ciudades”<sup>22</sup>.

Las opiniones más divergentes fueron las presentadas, por ejemplo, por Salvador Valdés, Patricio Hermann de la Fundación “Defendamos la Ciudad” y el Diputado Carlos Montes. El arquitecto Salvador Valdés; señaló que no existiría ningún inconveniente en fijar plazos de caducidad para aquellas declaratorias que tienen por objeto convertirse eventualmente en áreas verdes y equipamientos, sin embargo, afirmó que el plazo de diez años es excesivo “debido al perjuicio que se provoca a los propietarios en el período que media entre dicha declaratoria y la expropiación”<sup>23</sup>.

Patricio Hermann se manifestó en contra de la propuesta del gobierno por considerarla regresiva en términos sociales. No obstante, señaló que “se debe buscar una fórmula conducente a compensar a todos aquellos particulares que se ven perjudicados por la ausencia de una expropiación, sin modificarse la actual declaratoria.”<sup>24</sup>. Los representantes de la CChC señalaron también, que dicha indemnización “puede consistir en una rebaja o exención de contribuciones o en otros mecanismos alternativos, tales como la transacción de los derechos de constructibilidad que posea la propiedad o bien permitir que el propietario concentre en el terreno que no esté afecto a utilidad pública el total de la constructibilidad de la propiedad original”<sup>25</sup>. También, los mismos representantes, hicieron alusión a los problemas bancarios que pudiesen afectar a las propiedades afectas, señalando: “no pueden ofrecerlas en garantía para solicitar un préstamo, porque, cuando entregan al banco el certificado de la dirección de obras que señala que han sido declarados de utilidad pública, no tienen posibilidad alguna de continuar con la operación (...). Dicho de otra manera, las declaraciones de utilidad pública no le hacen bien al privado ni a la ciudad”<sup>26</sup>.

Según Soto (2015) los beneficios para los propietarios que establecía la Ley 19.939 fueron los siguientes: En primer lugar, la prohibición que la ley vigente declaraba sobre toda la propiedad, tenía efecto ahora sólo para la porción de la propiedad que ahora se encontraba declarada de utilidad pública. En segundo lugar, dicha ley establecía que, en caso de producirse la caducidad, “el inmueble no podrá estar nuevamente afecto a igual medida” (Soto 2015: 377), a no ser que la expropiación se dictase dentro del

---

<sup>21</sup> BCN, Historia de la Ley 19.939, p. 14.

<sup>22</sup> BCN, Historia de la Ley 19.939, p. 14.

<sup>23</sup> BCN, Historia de la Ley 19.939, p. 14.

<sup>24</sup> BCN, Historia de la Ley 19.939, p. 71.

<sup>25</sup> BCN, Historia de la Ley 20.791, p. 17.

<sup>26</sup> BCN, Historia de la Ley 20.791, p. 33.

plazo establecido de 60 días, desde la entrada en vigencia de la nueva declaratoria. Según Soto (2015), este hecho implicaba una renuncia a la planificación estatal para áreas verdes y circulaciones, ya que, ningún IPT futuro podría volver a declarar de utilidad pública algún predio o circulación.

#### 6.1.2) Ley 20.331 y la prórroga por un año de las declaratorias de utilidad pública

La Ley 20.331 surge a partir de los problemas de implementación ocasionados con la promulgación de la Ley 19.939. A los pocos años de promulgada dicha ley comenzaron a aparecer los primeros problemas que debieron ser abordados por las autoridades. Según Soto (2015) eran tres los tipos de complejidades identificadas:

En primer lugar, existieron complejidades relativas a la aplicación de las prórrogas: sobre este asunto, la SEREMI de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana, emitió dos circulares<sup>27</sup>; la primera en 2008, antes de que venciera el plazo de 5 años para que caducaran las áreas destinadas a parques, en la cual se recalca lo establecido en el inciso segundo, tercero y cuarto de la ley 19.939. En especial, se hace énfasis en que el procedimiento para realizar las prórrogas, son los IPT correspondientes. Por lo demás, las modificaciones a los PRC implicaban un proceso complejo, y que conllevaba, según la relevancia de la modificación, el sometimiento del entonces Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

En segundo lugar, existieron complejidades para la actualización de los planes reguladores: La redacción confusa de la Ley 19.939, llevó a creer que una vez caducada la declaratoria, los IPT correspondientes jamás podrían volver a afectar el mismo terreno en el futuro; siendo que se establecía un plazo de 60 días desde la entrada en vigencia de la nueva declaratoria (Soto, 2015).

Por último, los efectos no intencionados motivo de la caducidad: se estimó que no podrían efectuarse más del 40% de los proyectos viales del país, y un 70% en la RM, gracias a la desafectación (Soto, 2015).

Si bien el proyecto original que ingresó al congreso contemplaba que las declaratorias podían ser prorrogadas una sola vez, por el mismo período del correspondiente plazo, finalmente el plazo establecido para todas las prórrogas fue de solamente un año. Por lo demás, el proyecto original establecía que los IPT correspondientes podían volver a declarar de utilidad pública aquellos terrenos que hubiesen caducado, sin embargo, el proyecto aprobado no contempló esta posibilidad, lo que atenta evidentemente contra las posibilidades del IPT de planificar la ciudad. De esta manera, la ley 20.331 extendió por un año las declaratorias de utilidad pública, las cuales caducaron el 13 de febrero de 2010.

---

<sup>27</sup> (1) Circular N°26 de 5 de agosto de 2008, y (2) Circular N°12 de 21 de junio de 2010



### 6.1.3) El restablecimiento de las declaratorias de utilidad pública: Ley 20.791

En el año 2013, las consecuencias de la desafectación de las declaratorias de utilidad pública provocaron problemas inadmisibles que obligaron a las autoridades a intervenir. Soto (2015), desarrolla ocho puntos que motivaron la formación de un nuevo diagnóstico legislativo. A partir de discusiones en el congreso de la Ley 20.791, y considerando la importancia en cuanto a planificación urbana, los puntos más relevantes son los siguientes:

- i) La aplicación de los plazos de caducidad habría desmentido el supuesto de los supuestos de la Ley 19.939, por ejemplo, que las afectaciones fueran siempre una carga para los propietarios.
- ii) La idea de expropiar terrenos afectos a utilidad pública no tenía asidero en Chile, debido a que estos históricamente se han cedido de manera gratuita. Por lo demás, los municipios que poseen recursos para expropiar, son escasos.
- iii) Los plazos de caducidad no se justifican, ya que, históricamente las ciudades han necesitado de reservar terrenos que permitan la planificación del espacio público.

Gonzalo Bustos (2013), abogado de la CChC se manifestó en contra de que las declaratorias de utilidad volviesen a estar indefinidas, ya que, estaría de alguna forma limitando el derecho de propiedad. No obstante, realiza una salvedad con respecto a la limitación a dicho derecho, “el proyecto de ley no representa una privación per se del aludido derecho, puede afectar atributos esenciales del mismo, como la libertad de disposición. Sobre este punto, lo medular es evaluar si las compensaciones que se proponen en reemplazo del mecanismo de las declaratorias tienen un efecto de garantía, y la respuesta a esa interrogante es negativa, en principio”<sup>28</sup>.

Por otro lado, el Diputado Montes, se manifestó en contra del proyecto inicial -presentado por la administración Piñera- de la Ley 20.791, el cual establecía que las afectaciones de utilidad pública sí debían ser compensadas. Además, Montes realiza críticas más profundas con respecto a cómo se han discutido los temas urbanos en el congreso:

“Seguramente lo que ahora se nos propone será aprobado, porque no existe la voluntad de enfrentar globalmente la situación, porque cada vez que discutimos los grandes temas de la ciudad por “pedacitos” y no tenemos una visión de cómo construir ni de cómo se planifica la ciudad, porque el Estado casi no tiene facultades para planificarlas, ya que eso queda muy

---

<sup>28</sup> BCN, Historia de la Ley 20.791, p. 21.

sujeto a las fuerzas del mercado y con muy pocas, leves y tibias facultades para ordenar y planificar. Esto no existe en ninguna parte del mundo.<sup>29</sup>”

Asimismo, Montes acusó la demora en la aprobación del proyecto debido a que la CChC presentó numerosas indicaciones al no compartir la lógica central de la ley. El Diputado manifestó también que en todos los países de América Latina -incluso países que son gobernados por gobiernos de derecha como Colombia- hay dos principios fundamentales con respecto a este asunto: En primer lugar, que el suelo cumple una función social, y que por lo tanto, no es la base del negocio individual; y, en segundo lugar, que lo que verdaderamente determina el mejor uso de suelo, es lo que puede hacer una mejor ciudad, no solamente la rentabilidad del suelo. En este sentido, Montes señaló un ejemplo contrario a estos dos principios: en Chile no existe un “impuesto a la plusvalía” aplicado a propietarios cuyos predios se ven beneficiados por intervenciones estatales; una política que existe en gran parte de Latinoamérica.

El cambio de gobierno en marzo de 2014 afectó la tramitación de la Ley 20.791, y trajo importantes consecuencias para el devenir del proyecto, particularmente con respecto a la compensación de los propietarios afectados por las declaratorias. Según Soto (2015: 388) la nueva administración sustituyó íntegramente la iniciativa, ya que:

“se descartó la idea de compensación al propietario por el detrimento ocasionado con la declaratoria en el valor del predio, considerando todas las normas urbanísticas aplicables al terreno, en comparación a la del mismo inmueble con las normas anteriores a la afectación. Ello, en atención a que el valor que le da al predio la normativa previa a la afectación *no es un derecho adquirido* (implicaría patrimonializar una simple expectativa).”

De esta manera, se retrotrajo un aspecto fundamental del proyecto inicial, el cual fue fuertemente criticado por Montes. Finalmente, la Ley 20.701 es promulgada el 24 de octubre de 2014, restableciendo las declaratorias de utilidad pública, teniendo la opción -gracias al Artículo Transitorio- mediante un procedimiento establecido, de realizar una nómina aprobada por resolución o decreto, de circulaciones, plazas o parques que los municipios deseen dejar sin efecto las restablecidas declaratorias de utilidad pública. En cuanto a los anteproyectos y permisos aprobados por las DOM, no se verán efectos pues ya poseen *derecho adquirido* de los propietarios.

---

<sup>29</sup> BCN, Historia de la Ley 20.791, p. 35.

6.2) Cinco hitos claves relacionados al efecto de la modificación del Artículo 59 en el cerro Alvarado

La sección anterior aporta insumos para comprender a nivel general las tratativas para la aprobación de las leyes que modificaron el Artículo 59 de la LGUC. No obstante, para el caso de estudio, es necesario enfocarse en ciertos hitos puntuales que impactaron directamente en la comuna de Vitacura. Los siguientes hitos, si bien serán analizados en la sección 6.3.2. que aborda la situación del Fundo Lo Curro, también es necesario considerarla para la sección 6.3.1., ya que el desarrollo de la Parcela N°5, se relaciona indirectamente con el proyecto que se desarrolla en el Fundo Lo Curro:

*Tabla 2: Hitos relevantes modificación Artículo 59*

N°	Hito	Fecha
1	Promulgación Ley 19.939	13 de febrero 2004
2	Fecha de caducidad de áreas verdes a nivel nacional	13 de febrero 2010
3	Municipalidad de Vitacura asigna norma a terrenos cuya norma había caducado gracias a la modificación del Artículo 59.	25 de noviembre 2013
4	Publicación Diario Oficial Ley 20.791 que restablece las declaratorias de utilidad pública	29 de octubre 2014

Fuente: Elaboración propia

6.3) Dos casos en la ladera sur del Cerro Alvarado: Lote 5-A2 y el Fundo Lo Curro

Dentro de los ejemplos más conocidos de los conflictos ocurridos gracias a la modificación del Artículo 59, se encuentra el caso de la ladera sur del cerro Alvarado. La prensa local dio a conocer en sucesivas noticias, el efecto que traería la desafectación de las declaratorias de utilidad pública en esta ladera del cerro (Pozo, 2013; Burotto, 2014; Rojas, 2014) sin especificar qué porcentaje del proyecto se veía afectado por la modificación al Artículo 59.

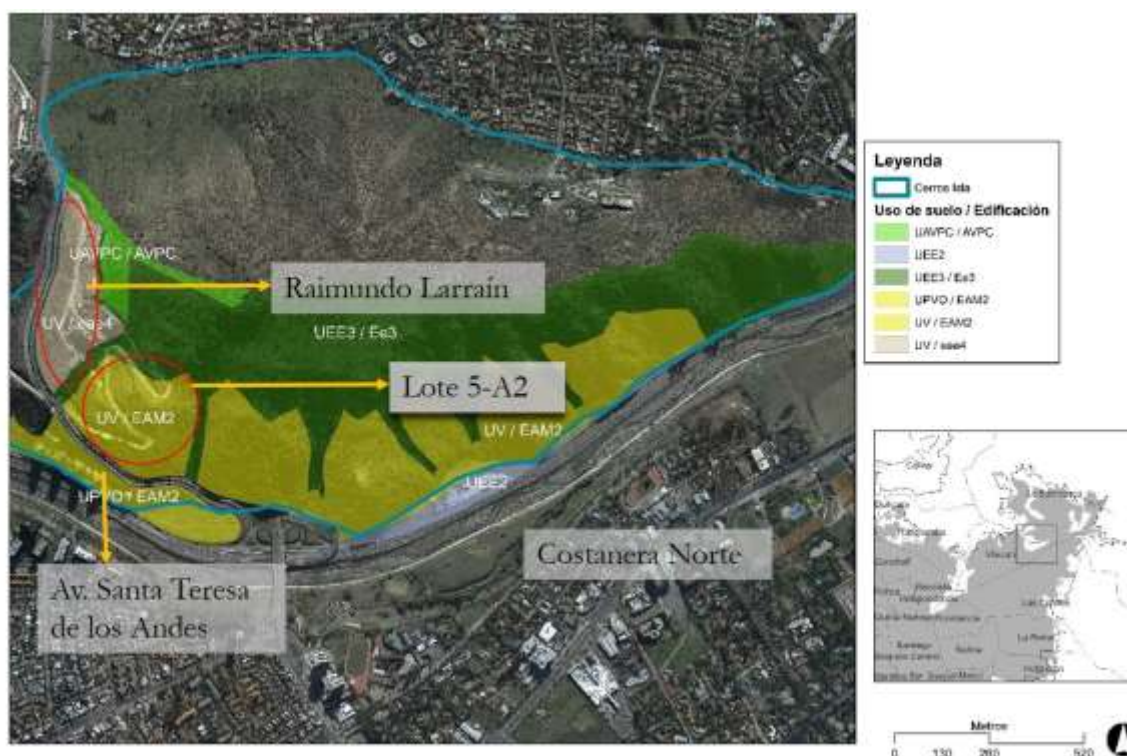
Para esta investigación es importante realizar la siguiente precisión: las imágenes que mostraban estas noticias de prensa pudieron generar una confusión, ya que, en ellas se mostraba a edificios ubicados en la Ex Parcela N°5 (o lote 5-A2) -conectado por la Avenida Santa Teresa de los Andes (interior)- y edificios ubicados en la calle Raimundo Larraín. Esta zona del cerro, ubicada a la izquierda de la ilustración 12, posee Uso de Suelo de Vivienda (UV)<sup>30</sup>. Lo anterior es relevante, ya que, las zonas con dicha normativa sí permite edificar proyectos de vivienda. Es decir, existe un porcentaje importante de suelo en la ladera sur del cerro Alvarado en el que, a pesar de la modificación al Artículo 59, siempre se han podido desarrollar proyectos de vivienda. Qué porcentaje del cerro, en cuáles sectores se encuentra

---

<sup>30</sup> Ambos sectores se encuentran delimitados en la ilustración 13

y de qué forma el desarrollador inmobiliario decidió implementar el proyecto, se detallará durante el desarrollo de este capítulo.

*Ilustración 12: Hitos relevantes modificación Artículo 59*



*Fuente: Elaboración propia a partir de coberturas DOM Vitacura, OCUC y XLAB IEUT*

En la ladera sur del cerro Alvarado, existen tres sectores que actualmente se encuentran de la Avenida Santa Teresa: el sector de la calle Raimundo Larráin (con zona de Edificación “Eaea4”), y Santa Teresa de los Andes (norte y sur). El sector ubicado al sur de Avenida Santa Teresa fue el primero en construirse, con cuatro torres de altura. El sector de la calle Raimundo Larráin fue el segundo en levantar proyectos inmobiliarios; el condominio está conformado por cuatro etapas en las que se utilizaron edificios en forma de “terrazza” (una tipología que intenta asimilarse a la forma escalonada de un cerro). Mientras los proyectos anteriores se consolidaban, el interés de algunas inmobiliarias comenzó a posicionarse en los dos grandes lotes restantes: el lote 5-A2 y la chacra del Fundo Lo Curro.



Fuente: Elaboración propia a partir de coberturas DOM Vitacura, OCUC y XLAB IEUT

6.3.1) La parcela N°5 de la Chacra Lo Alvarado y el inicio de la edificación en la ladera sur del cerro Alvarado

Los primeros documentos de la propiedad “parcela N°5 de la Chacra Lo Alvarado del Fundo Lo Curro” se remontan al Decreto Alcaldicio Sección 2da. N° 167 de fecha 22/11/1943. En dicho decreto se aprueba el plano L-59; en el cual se identifican las diversas parcelas ubicadas en el sector sur del cerro Alvarado cuando formaba parte de la comuna de Las Condes. En 1943 no existía en el sector ninguno de los ejes viales conocidos en la actualidad; en el plano L-59 podemos encontrar que por donde hoy en día se ubica la costanera norte circulaban dos canales: Lo Curro y San Cristóbal, los que posteriormente serían entubados. Además, estas parcelas debieron ceder una franja en 1990, para poder consolidar la Avenida Santa María y la Avenida Santa Teresa (ex El Portezuelo)<sup>31</sup>, dichos ejes viales serían necesarios y promotores del desarrollo inmobiliario en las comunas de Vitacura, y Lo Barnechea.

<sup>31</sup> Escritura pública notario Eduardo Avello Concha, 23/01/90 (Rep. N° 113).

PLANO DE PARCELACION  
CHACRA LO "ALVARADO"

PROVINCIA DE SANTIAGO — DEPARTAMENTO DE SANTIAGO  
COMUNA DE LAS CONDES  
ESCALA 1:2000

LEYENDA:  
LÍNEA VERDE: Faja de Tierra  
LÍNEA AZUL: Canales de Agua  
LÍNEA ROJA: Parcela

Cuadro de Superficie

Parcela	Superficie Total	Superficie Parcela	Superficie Parcela	Superficie Parcela	Superficie Parcela	Superficie Parcela	Superficie Parcela	Superficie Parcela	Superficie Parcela
Nº 1	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Nº 2	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Nº 3	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Nº 4	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Nº 5	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000

Parcela Nº 5  
Parcela Nº 4  
Parcela Nº 3  
Parcela Nº 2  
Parcela Nº 1

Faja de Tierra  
Canales de Agua

MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO

SERVICIO DE CATASTRO

PLANO ARCHIVADO EN EL  
C. B. R. BAJO EL  
Nº 4132

El 17 de junio de 1996, la Resolución Sección 2da. N° 15 de la Municipalidad de Vitacura resuelve aprobar la rectificación de superficies y deslindes, solicitada por la Inmobiliaria El Portezuelo S.A., propietaria de la parcela N°5; considerando además el ensanche de la Avenida Santa Teresa de Los Andes. Dicha inmobiliaria presentó el 2 de julio del mismo año un Permiso de Edificación<sup>32</sup>, el cual sería modificado en numerosas ocasiones en los años siguientes<sup>33</sup>. De esta manera se conforman los lotes 5-A1<sup>34</sup> -el cual se emplaza al norte de la mencionada avenida-, alcanzando una superficie de 131.238,00 m<sup>2</sup>. El lote 5-B1 -ubicado al sur de Av. Santa Teresa- (de 26.648,90 m<sup>2</sup> de superficie). De la superficie total de la Parcela N°5 (189.204,2 m<sup>2</sup>), se cede un total de 31.317,3 m<sup>2</sup> para los nuevos ejes viales: Av. Santa Teresa y Av. Santa María (actual costanera norte). Así, el terreno (lote 5-A1 y 5-B2), que sería utilizado posteriormente para proyectos inmobiliarios (considerado para efectos legales uno

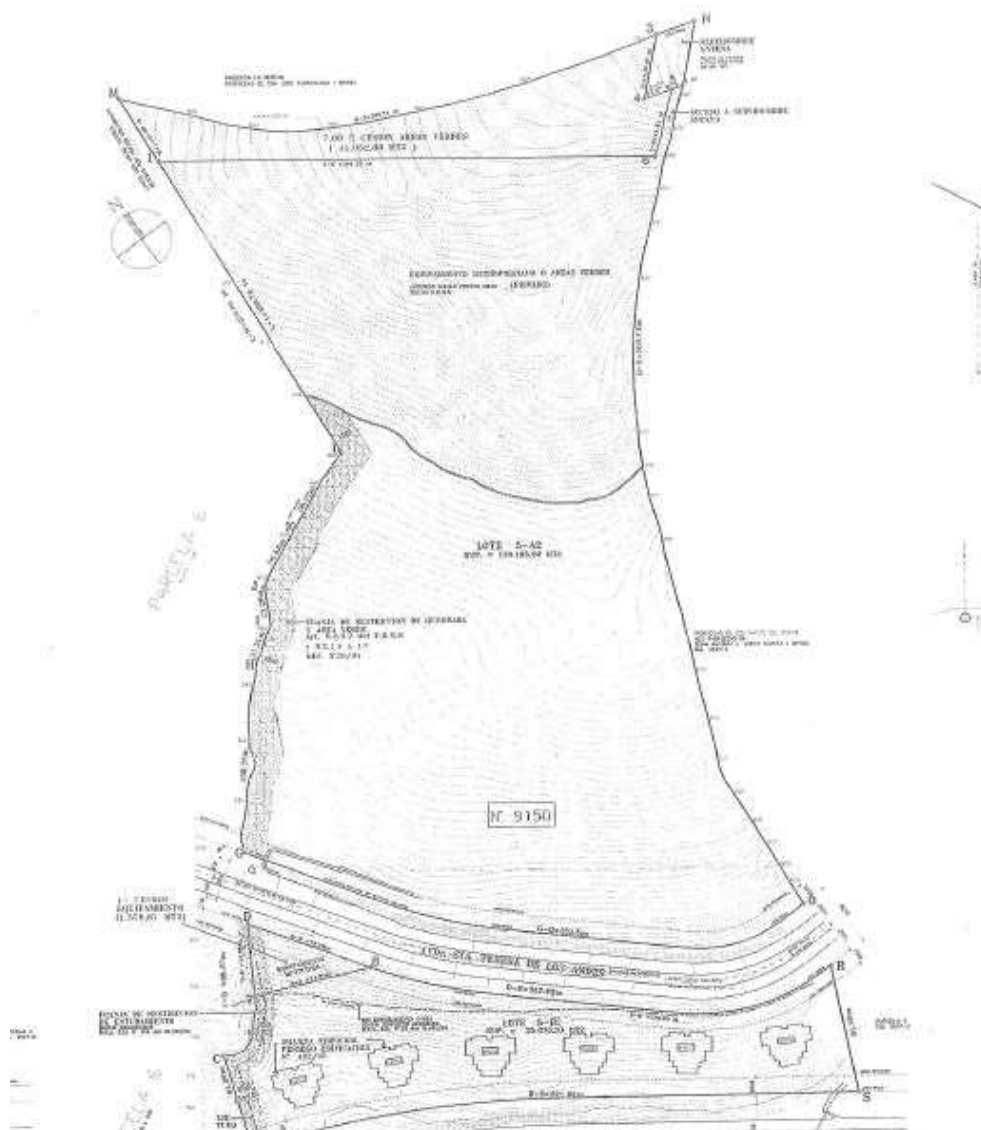
<sup>33</sup> La principal modificación fue la Resolución N° 439 emitida por la DOM el 15 de diciembre de 2011, dicho documento establece el “Reglamento General del Proyecto Santa Teresa”. En este Reglamento, se entrega un mandato a la inmobiliaria Altoriente para que en representación de todos los propietarios de los lotes del proyecto, pueda modificar el Permiso de Edificación.

45



solo), posee un total de 157.886,90 m<sup>2</sup>. En cuanto a la densidad establece 17,67 viv./ha. para el lote 5-A1, y 94,56 viv./ha. para el lote 5-B1. Además, no podrá aumentar la densidad en las futuras subdivisiones o edificaciones<sup>35</sup>. Por último, y en conformidad con lo establecido en el PRMS de 1994<sup>36</sup>, se establecieron diversas obras complementarias en función del nuevo perfil de la Avenida Santa Teresa de Los Andes, tales como muros de contención, veredas de hormigón armado, entre otros. Todo lo anterior se encuentra asociado al plano S-6182 presentado a continuación:

*Ilustración 15: Plano S-6182*



*Fuente: DOM Municipalidad Vitacura*

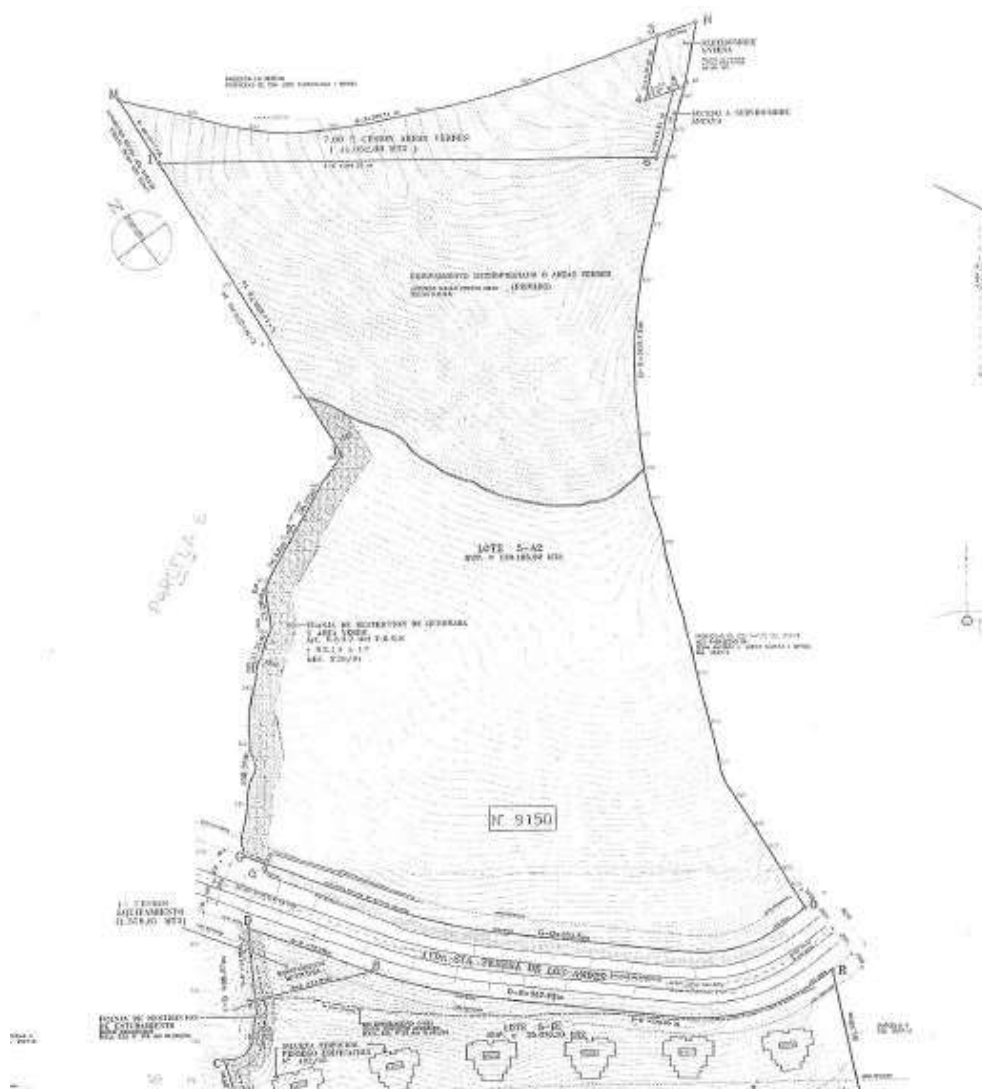
Posteriormente, el 21 de marzo de 1997, la Resolución Sección 2da. N° 20, resuelve aprobar el proyecto que lotea la Parcela N°5 de la Chacra Lo Alvarado del Fundo Lo Curro, de propiedad de la Inmobiliaria

<sup>35</sup> Memorandum SB.D.U. N° 67/96 del 03/06/96.

<sup>36</sup> Resolución N° 20/94 por el Gobierno Regional Metropolitano en fecha 6/10/94, publicada en Diario Oficial el 04/11/94.

El Portezuelo S.A., resultando el lote 5-A2 (120.185,92 m<sup>2</sup><sup>37</sup>), 5-B2 (25.070,03 m<sup>2</sup>), un área verde pública (11.052,08 m<sup>2</sup>), un terreno de equipamiento municipal (1.578,87 m<sup>2</sup>) y un ensanche de la Avenida Santa Teresa de Los Andes. Además, de mantenerse las densidades promedio fijadas por el Memorándum N°67/96, las obras complementarias establecidas en el permiso de edificación vigente, se señalaron nuevos requerimientos, tales como, la obligación de coordinar la ejecución de trabajos con las empresas de servicios públicos de luz, agua potable y teléfonos, entre otros. Esta Resolución, viene asociada junto al plano L-849 presentado a continuación:

*Ilustración 16: plano L-849*



*Fuente: DOM Municipalidad Vitacura*

<sup>37</sup> Incluye zona de Equipamiento Metropolitano o Áreas verdes según el Artículo 5.2.2.2. Cerros Isla del PRMS de 1994.



Pese a que el propietario del terreno poseía un Permiso de Edificación desde 1996, recién el año 2004 comenzaron obras de edificación en el macrolote 5-A2.

*Ilustración 17: Sector Santa Teresa*



*Fuente: Google Earth. Marzo 2004.*

La conformación de los lotes actuales se materializó el 9 de julio de 2012, con la Resolución Sección 2da. N°26 de la DOM de Vitacura. En ella, se resolvió a solicitud del propietario Eguiguren-Besomi Construcciones Ltda., 5 lotes resultantes del macrolote 5-A2:

*Tabla 3: Lotes resultantes y superficies*

Lotes resultantes	Superficie (m2)	Plano
5-A2-1	15.923,86	S – 709
5-A2-2	25.256,23	
5-A2-3	22.522,01	
5-A2-4	10.559,58	
5-A2-5 (equipamiento metropolitano o áreas verdes)	45.924,24	
Total	120.185,92	

*Fuente: Elaboración propia*

*Ilustración 18: Sector Santa Teresa*



*Fuente: Google Earth. Junio 2012.*

En la Resolución DOM N° 350 del 28 de agosto de 2014, la Municipalidad de Vitacura resolvió –en función de las respectivas resoluciones<sup>38</sup>- nuevos propietarios para los cinco lotes correspondientes al ex macrolote 5-A2. Se reemplaza, además, el plano S-6709 por el plano S-6709-A, el cual elimina la información que corresponde a “antepatio”, “línea de edificación” y “línea oficial”, debido a que estas no aplican como norma urbanística al tratarse de proyectos acogidos a Conjunto Armónico<sup>39</sup>. Por último, esta Resolución deja constancia con respecto a que la DOM no autorizará conexiones viales entre el macrolote analizado, y los que se encuentran vecinos a este; es decir, la parcela n° 6 (sector calle Raimundo Larraín), y el predio denominado Parte del Cerro Lo Alvarado, a raíz de la saturación vial que el sector ya evidencia.

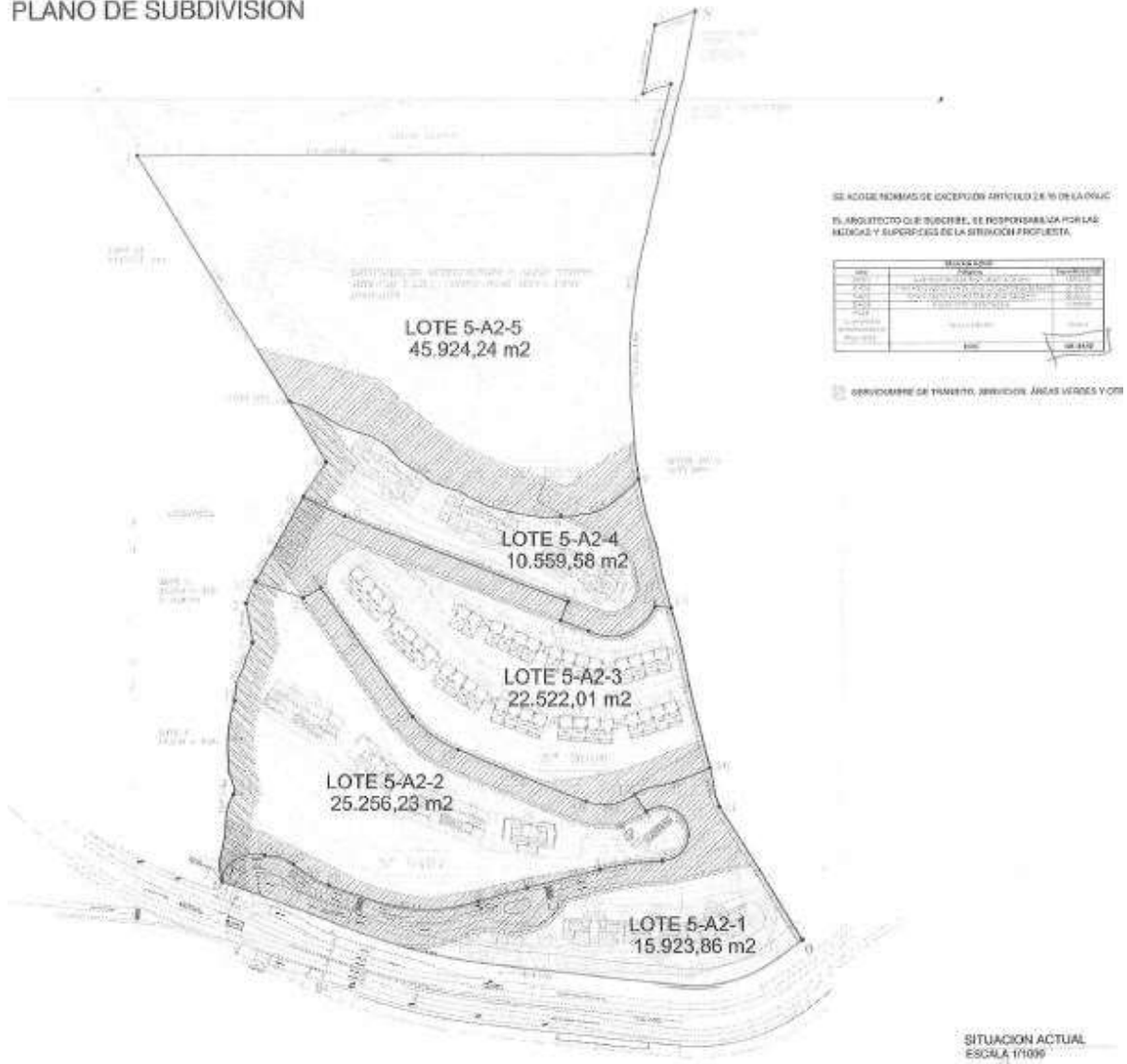
---

<sup>38</sup> Resolución Sección 2da. De Obra de Urbanización N°02/2012 de fecha 09/01/2012 y Resolución DOM N°216/2014 de fecha 19/05/2014

<sup>39</sup> Este proyecto se acogió a Conjunto Armónico en conformidad al Artículo 2.6.4. de la OGUC a través de la Resolución DOM N°439 emitida la DOM de Vitacura, en fecha 15 de diciembre de 2011.

Ilustración 19: Plano S-6709-A

PLANO DE SUBDIVISIÓN



Fuente: DOM Municipalidad Vitacura

*Ilustración 20: Sector Santa Teresa*

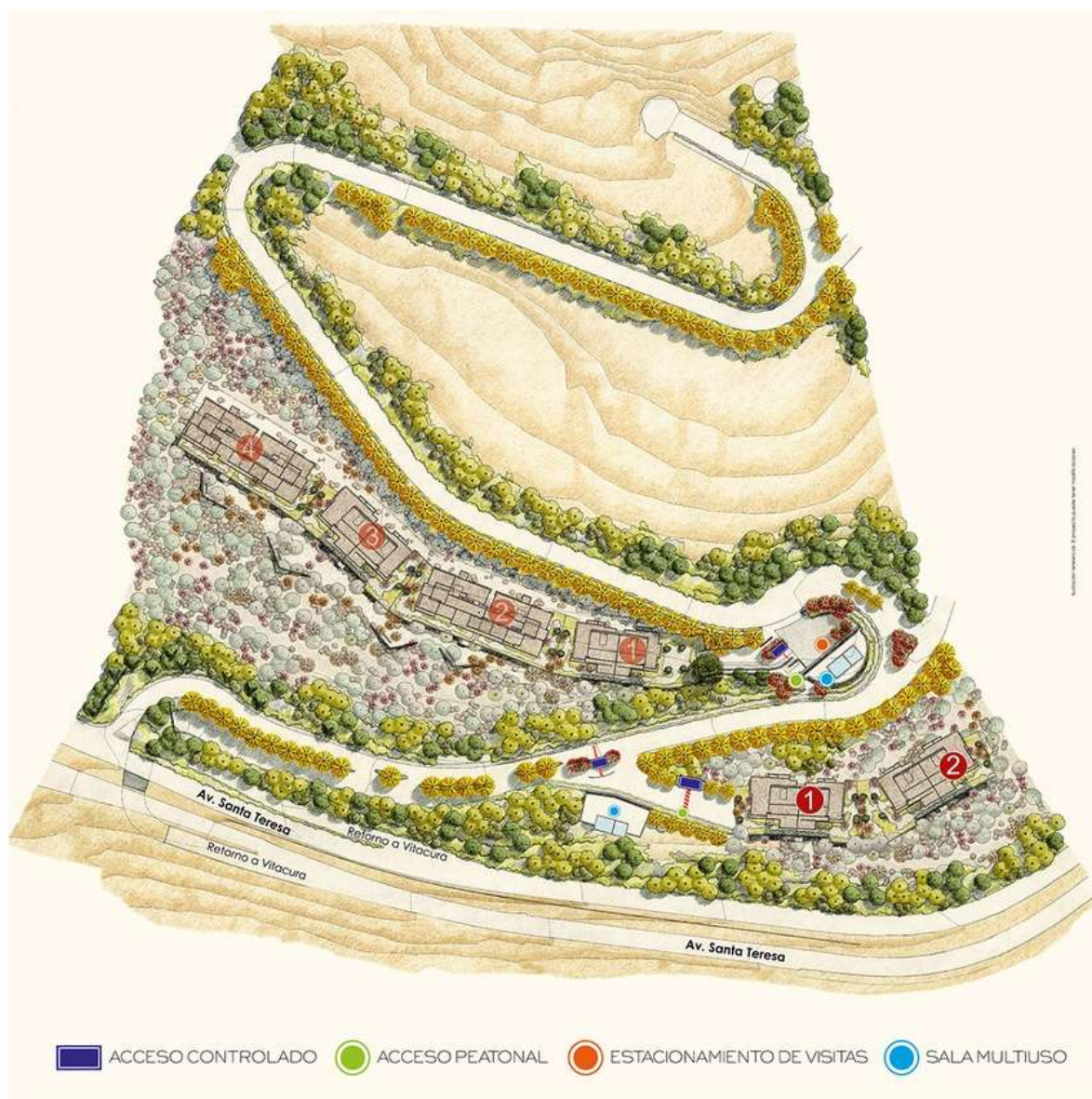


*Fuente: Google Earth septiembre 2014 (izquierda) y febrero 2016 (derecha)*

En la actualidad, la inmobiliaria Vizcaya cuenta con dos proyectos en los lotes 5-A2-1 y 5-A2-2, respectivamente. El proyecto ubicado en el primer lote mencionado, “Vista Portezuelo”, posee dos edificios de departamentos, y se ubica en la zona más cercana a la Avenida Santa Teresa.



Ilustración 21: Emplazamiento proyecto "Vista Portezuelo" (Cerro Alvarado, Vitacura)



Fuente: Sitio web proyecto "Vista Portezuelo"<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Disponible en web: <http://www.vizcaya.cl/departamentos/vista-portezuelo>

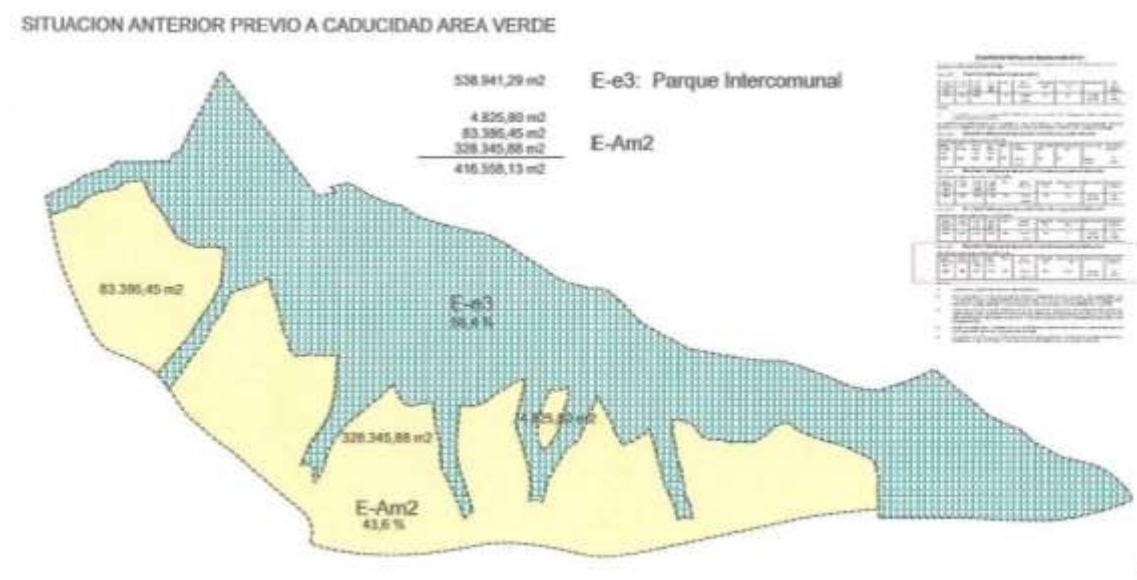
### 6.3.2) Fundo Lo Curro (o Manquehue) y la incierta consolidación

El efecto de la modificación del Artículo 59 en el Fundo Lo Curro es directo, ya que, abrió al mercado de suelos -por un período de cuatro años- una gran cantidad de metros cuadrados que permanecían, hasta antes de la modificación, declarados de utilidad pública como parque intercomunal según el PRMS de 1994.

#### 6.3.2.1) Hito N°1<sup>41</sup>: Situación “cero”

Retomando los cinco hitos más relevantes de la modificación al Artículo 59 en el cerro Alvarado, podremos observar claramente cómo altera la zonificación de la propiedad afectada. La situación “cero” podemos establecerla desde el momento que se declara parte del cerro como Parque Intercomunal, mediante el PRMS de 1994<sup>42</sup>. Si bien la Ley 19.939 entra en vigencia el 13 de febrero de 2004, la Ley 20.331 extiende las prórrogas por un año, de esta manera, el 13 de febrero de 2010 caducan los terrenos afectos a utilidad pública. En la ilustración 22, se observa que antes de la modificación al Artículo 59 un 56,4% del terreno se encontraba zonificada, en cuanto a edificación, como Parque Intercomunal (E-e3). A su vez, el sector amarillo, con edificación Aislada media 2, o E-Am2, alcanzaba el 43,6% del predio.

*Ilustración 22: Mapa situación 1*



*Fuente: Asesoría Urbana Municipalidad Vitacura*

<sup>41</sup> Prácticamente la totalidad de los documentos y mapas con los que se construyó esta sección de la investigación se realizó a partir de una Minuta entregada por Asesoría Urbana de la Municipalidad de Vitacura.

<sup>42</sup> El Artículo 59 de la LGUC se promulgó con el D.F.L. N° 458 de 1976.

### 6.3.2.2) Hito N°2: caducan las declaratorias de utilidad pública

El procedimiento correspondiente según la Ley 19.939, señalaba que aquellos terrenos que quedaban “sin norma” producto del vencimiento de su plazo de caducidad, se les debía asignar la norma predominante de los predios colindantes. En este caso, se observa que la zonificación predominante, con respecto a los predios colindantes, correspondiente a la E-Am2. De esta manera, de haberse cumplido con exactitud a lo establecido en la ley, el mapa sería la siguiente:

*Ilustración 23: Mapa Situación 2*



*Fuente: Asesoría Urbana Municipalidad Vitacura*

En este escenario la totalidad del Fundo Lo Curro pasaba a tener área de edificación E-Am2 (Altura media 2), con excepción de las franjas de restricción de quebradas<sup>43</sup>. Según lo establecido en la Ley 19.939, a partir del 13 de febrero de 2010, los municipios tenían seis meses para asignar la norma correspondiente. Sin embargo, ocurrieron dos hechos que evitaron que se concretara el plano anterior. En primer lugar, la municipalidad de Vitacura no cumplió con el plazo de los seis meses, y se mantuvo en descato por más de tres años, sin asignar norma. En segundo lugar, la constante presión de los propietarios -a través de Hernán Besomi (en adelante “desarrollador inmobiliario”)-, obligó, en cierta forma, a la municipalidad a negociar la normativa definitiva en las zonas caducadas. El municipio -consciente del gran impacto urbano que podría generar en los vecinos de la comuna y en la opinión

<sup>43</sup> Artículo 8.2.1.1. del PRMS a.1.3. Quebradas

pública en general-, buscó aplicar una normativa menos intensa que la correspondiente según lo mencionado al inicio del párrafo, es decir, la zona E-Am2.

La presión del desarrollador inmobiliario se manifestó, por ejemplo, a través de cartas enviadas a Asesoría Urbana (AU) de Vitacura solicitando el cumplimiento del Artículo 59. La primera carta fue recepcionada el 20 de julio 2011<sup>44</sup>; en ella hace alusión al Dictamen N°34.426 de la Contraloría General de la República (CGR). A su vez, se menciona la Circular N°549 del MINVU del 12 de agosto de 2010, en la que se reiteraba el procedimiento establecido para la dictación de normas urbanísticas una vez que los plazos caducaran. El desarrollador inmobiliario envía una segunda carta el 20 de junio de 2011, en la que solicita al Alcalde, dictar un decreto para fijar las nuevas normas urbanísticas en el Fundo Lo Curro, aun cuando dicho acto sea generado con posterioridad al plazo establecido por la Circular Ordinaria N° 0549 (DDU 238) del MINVU, en la que se establece el procedimiento para dicho caso. Posteriormente, el 15 de junio de 2012, nuevamente la CGR emite una Resolución N° 35.825 en la que presiona al municipio a adoptar a la brevedad fijar las nuevas normas urbanísticas.

El 4 de julio de 2013 el desarrollador inmobiliario envía una nueva carta al Alcalde de Vitacura, Raúl Torrealba, en la que se vuelve a insistir al municipio para asignar la zonificación en el Fundo Lo Curro, explicitando además las normas urbanísticas correspondientes según la predominancia de los terrenos conlindantes; el desarrollador señala: “a) Uso de suelo. Zona U-V vivienda; b) normas de edificación. Área E-Am2, Edificación Aislada media N°2, aplicándose los cuadros 15 al 19 de la letra f del artículo 41 del PRCV (Plan Regulador Comunal Vitacura)”. Por lo demás, se critica el actuar del municipio en dos aspectos: En primer lugar, por la omisión con respecto a lo que se entiende como el incumplimiento de su deber, el no entregar la norma correspondiente; y en segundo lugar, debido a la consulta<sup>45</sup> que realizó el municipio a la CGR sobre si el proceso de asignación de norma requería o no de una consulta al Concejo Municipal y de una previa Evaluación Ambiental Estratégica. Ante lo cual, se cita el Dictamen N°39.723 de la CGR, en el que se indica que no proceden trámites adicionales, tales como la intervención del Concejo, ni tampoco la Evaluación Ambiental Estratégica.

Posteriormente, el 30 de Septiembre de 2013, el SEREMI MINVU, Juan Muñoz Saavedra, emite el Decreto Ordinario N° 4455 dirigido al Alcalde Torrealba, en el que emite un informe técnico favorable de la propuesta realizada por el Municipio con respecto a la asignación de las nuevas normas urbanísticas en terreno caducados.

---

<sup>44</sup> Ingreso de Correspondencia N° 220.

<sup>45</sup> Ordinario N°2142 de fecha 16 de mayo de 2013.



### 6.3.2.3) Hito N°3: Municipalidad de Vitacura asigna norma a terrenos caducados

Finalmente, el 6 de noviembre de 2013, la municipalidad de Vitacura emitió el Decreto Alcaldicio Sección 1era. N° 3/3349, en el que se asignaron las nuevas normas urbanísticas correspondientes a la ladera sur del cerro Alvarado:

Tabla 4: Situación anterior y propuesta de normas aplicables a zona de estudio  
Tabla de Declaratorias de Utilidad Pública Caducadas

SITUACIÓN ANTERIOR		SITUACIÓN PROPUESTA ASIGNACIÓN DE NUEVAS NORMAS URBANÍSTICAS	
Área de Edificación	Zona de Usos de Suelo	Área de Edificación	Zona de Usos de Suelo
E-Ee3 Edificación especial N°3 Parques Intercomunales	U-Ee3 Uso de suelo Equipamiento Especial N°3 Parques Intercomunales	E-Ab N°1 Edificación Aislada Baja N°1	U-V Uso vivienda
Nota: se mantienen vigente en el sector la restricción de quebradas de acuerdo a <b>Art 8.2.1.1 de PRMS a.1.3. Quebradas</b>			

Fuente: Decreto Alcaldicio Secc. 1era N°3/3349\*

Dicha declaratoria se publicó en el Diario Oficial el 25 de noviembre de 2013. Sólo a partir de esta fecha el Fundo Lo Curro pudo recibir proyectos que se acogieran a normas que permitieran edificar la zona alta del cerro. El proceso de negociación que llevó a cabo el municipio junto al desarrollador inmobiliario, permitió que en definitiva, la normativa asignada fuera menos intensiva que la solicitada inicialmente por el mismo desarrollador. La normativa asignada, corresponde según Joannon (2016), a la menos intensiva del PRC de Vitacura.

Ilustración 24: Situación 3

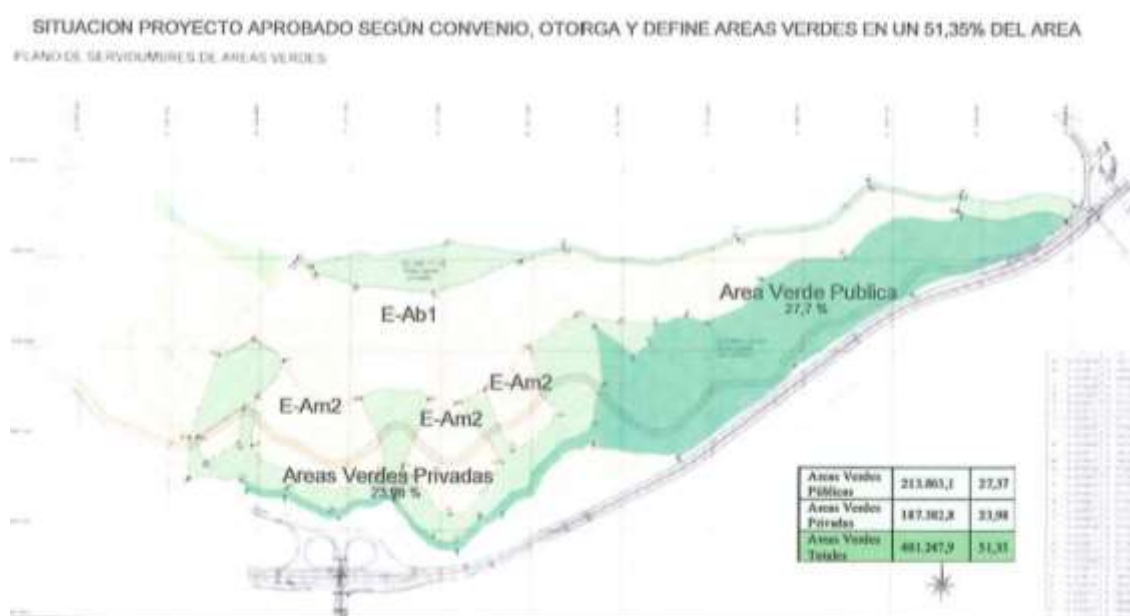


Fuente: Asesoría Urbana Municipalidad Vitacura

El resultado del proceso de negociación no abordaba solamente la normativa de uso de suelo y edificación; también incluía la manera en que se protegía al cerro -ahora completamente urbanizable- de una fuerte intervención inmobiliaria que cercene sus laderas. Así, se logró que un 51,35 % del proyecto fuera área verde (491.247,9 m<sup>2</sup>); y dentro de estas, un 27,7% (213.865,1 m<sup>2</sup>) fuese destinado a áreas verdes públicas.

Paralelamente al proceso de negociación, ocho meses antes de que el municipio entregara la nueva normativa para el Fundo Lo Curro, en marzo de 2013 comenzaron los trámites legislativos de la Ley 20.791; la que ante el nuevo escenario ocasionado por las complejidades asociadas a los efectos de la Ley 19.939, buscaba solucionar dichas complejidades. Es decir, desde antes que se entregara la nueva normativa, el desarrollador inmobiliario ya estaba en conocimiento que existía la posibilidad de las declaratorias de utilidad pública, recuperaran su vigencia.

*Ilustración 25: Situación 4*



*Fuente: Asesoría Urbana Municipalidad Vitacura*

El 30 de septiembre de 2014, el propietario del predio, a través de su representante (el desarrollador inmobiliario), ingresó la Solicitud N° 934/2014 para aprobación de Anteproyecto de Obra Nueva. Este hecho es fundamental para el desenlace de este proyecto, debido a que según el Artículo N° 116 de la LGUC, las DOM deben aplicar normas urbanísticas vigentes a la fecha de ingreso de un determinado Anteproyecto para su aprobación o rechazo. Sólo 21 días hábiles después del ingreso de dicha Solicitud, el 29 de octubre de 2014, entra en vigencia la Ley 20.791. Es decir, un margen estrecho de días permitió el ingreso del “Proyecto Santa Teresa” en el Fundo Lo Curro. Uno de los antecedentes más relevantes

presentados en este Anteproyecto, es el Certificado de Informaciones Previas (CIP) N° 2380/2013 de fecha 3 de febrero de 2014, el que establece las normas urbanísticas válidas para el permiso de edificación definitivo, el que fue aprobado el 16 de febrero de 2016<sup>46</sup>.

Si bien, según lo establecido por la OGUC en el Artículo 1.1.3<sup>47</sup> la fecha de ingreso del Anteproyecto “protege” al propietario de las modificaciones futuras a las normas urbanísticas, -lo que es crítico en el caso del Fundo Lo Curro-, ya que, es este Anteproyecto que concede el *derecho adquirido* sobre las normas atinentes a la propiedad. Soto (2015: 390) señala: “de acuerdo al régimen transitorio, los anteproyectos aprobados y los permisos otorgados por la Dirección de Obras Municipales respecto a los terrenos cuyas declaratorias hubieran caducado en virtud de las leyes 19.939 y 20.331, no se ven afectados por la declaratoria de utilidad pública que se repone”.

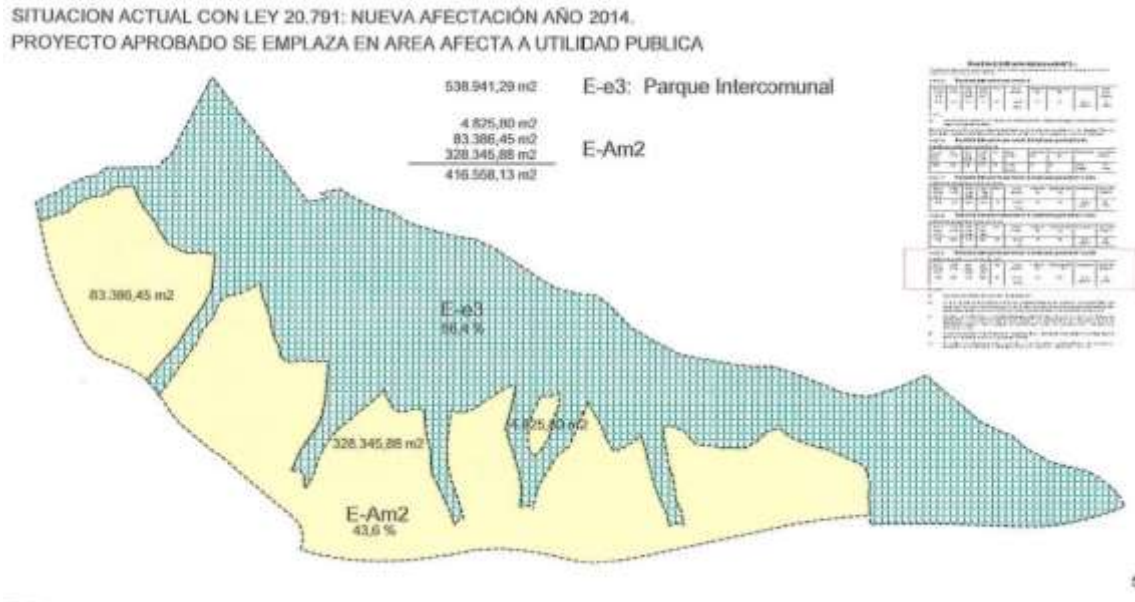
#### 6.3.2.4) Hito N°4: entra en vigencia Ley 20.791 que restablece las declaratorias de utilidad pública

El 29 de octubre de 2014 entró en vigencia la modificación al Artículo 59 la cual restableció las declaratorias de utilidad pública destinadas a circulaciones, plazas y parques, realizadas con anterioridad a las leyes 19.939 y 20.331. Por los motivos señalados en la sección anterior, la entrada en vigencia de esta ley no compromete aquellos permisos de anteproyectos y proyectos de edificación que ya hayan sido ingresados a la DOM con anterioridad al 29 de octubre de 2014. No obstante, la afectación a utilidad pública sí incide directamente en las eventuales propiedades del proyecto Santa Teresa.

---

<sup>46</sup> Permiso de Edificación 18/2016

<sup>47</sup> Dicho Artículo señala: “Las solicitudes de aprobaciones o permisos presentadas ante las Direcciones de Obras Municipales serán evaluadas y resueltas conforme a las normas vigentes en la fecha de su ingreso. Tratándose de normas técnicas de instalaciones o de urbanización, deberán ser evaluadas y resueltas por los organismos competentes de conformidad a las normas vigentes en la fecha de ingreso de la solicitud del permiso respectivo ante la Dirección de Obras Municipales.”



Fuente: Asesoría Urbana Municipalidad Vitacura

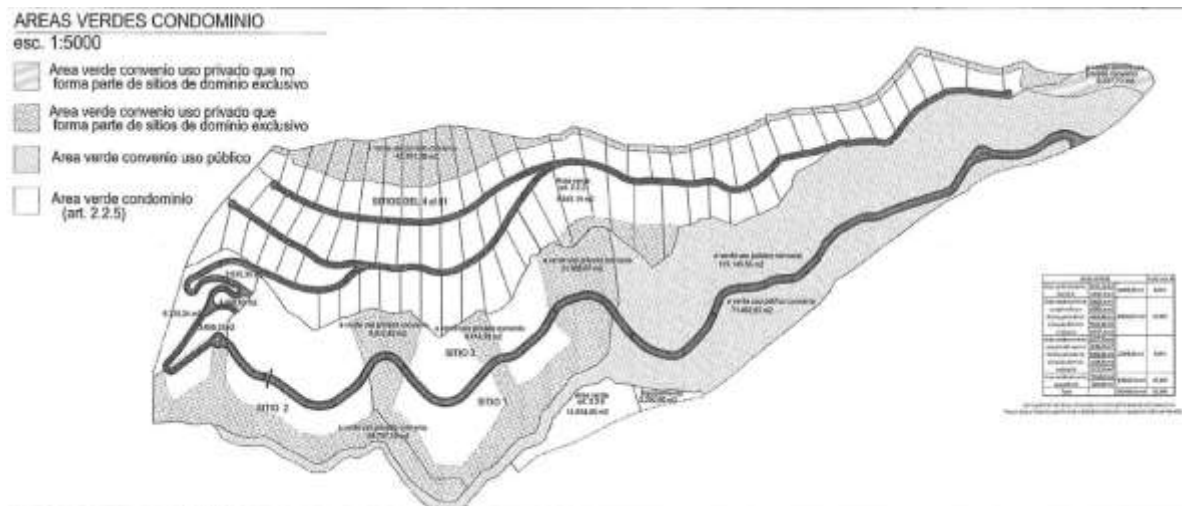
El diseño general del Proyecto Santa Teresa posee dos tipologías: edificios de altura media y “*townhouses*”, casas de baja altura. Los edificios se encuentran localizados en área de edificación E-Am2, la cual nunca estuvo afecta a utilidad pública, de manera que no existen complejidades a priori con esta parte del proyecto. Sin embargo, las *townhouses*, se encuentran prácticamente en su totalidad en una zona que actualmente está afecta a utilidad pública como Parque Intercomunal (E-e3); lo que compromete en gran medida las ganancias del proyecto. Si bien las *townhouses*, al estar ubicadas en la zona alta del cerro, gozan de las mejores vistas del cerro, la restitución de las declaratorias de utilidad pública comprometen necesariamente las posibilidades de venta de las unidades.

Ilustración 27: Planta General Condominio Proyecto Parque Alvarado



Fuente: DOM Municipalidad Vitacura

Ilustración 28: Perfiles - Esquemas generales indicadores urbanos Proyecto Parque Alvarado



Fuente: DOM Municipalidad Vitacura

De esta manera podemos concluir que la Municipalidad de Vitacura tuvo responsabilidad absoluta en evitar que el panorama que hoy en día se observa en la Parcela N°5, sea el de la totalidad de la ladera sur del cerro Alvarado.

#### 6.4) Quiénes, por cuánto y cuándo compran en la Parcela N°5

En la tabla 5 se hace un resumen de las compraventas, divisiones, entre otras transacciones, que realizaron los propietarios de los terrenos de la Parcela N°5, del macrolote 5-A2 y de los lotes resultantes de su subdivisión; con los respectivos propietarios nuevos y antiguos de cada tipo de transacción, los montos correspondientes, el avalúo fiscal -en caso de encontrarse con información el Servicio de Impuestos Internos-, la fecha y año en que se realizaron y la dirección de la propiedad. Estos datos nos entregan información clave con respecto al desarrollo de estos proyectos, ya que, en conocimiento de quienes son sus propietarios, cuánto costó cada transacción y en qué momento se realizaron, se puede vislumbrar la estrategia que utilizaron los desarrolladores inmobiliarios para consolidar estos terrenos.

El principal desarrollador inmobiliario de la Ex-Parcela 5 del fundo Lo Curro, es Hernán Besomi; el empresario través de diferentes inmobiliarias de las que participó, ha adquirido terrenos desde el año 2008 en adelante. En 2008, Eguiguren Besomi Limitada, perteneciente a Germán Eguiguren Franke y Hernán Besomi Tomás, adquirieron por compraventa de 100.000 UF, correspondiente al lote 5-A2, el cuál poseía 120.000 m2 de terreno, ubicado en Avda. Santa Teresa 9150. Posteriormente, Eguiguren Besomi Ltda. -junto a Constructora Avellaneda Ltda., IMAS Inmobiliaria S.A. e Inversiones Agua Santa Ltda.- constituyeron en 2010 “Agrícola e Inmobiliaria Altoriente S.A.”. Fue esta empresa que, según el Registro de Propiedad existente en el CBRS, adquirió por compraventa de 234.401 UF el mismo predio de Santa Teresa de Los Andes 9150 a Eguiguren Besomi Ltda., el 21 de agosto de 2012. Pocas semanas antes, Eguiguren Besomi Ltda., solicitó a la DOM de Vitacura la subdivisión del macrolote 5-A2 en los lotes señalados en la sección anterior.

Cuatro inmobiliarias adquirieron los lotes propiedad de Altoriente: Agrícola e Inmobiliaria Santa Teresa S.A., Inmobiliaria Alto Portezuelo Spa, Inmobiliaria Cerro Alvarado Spa e Inmobiliaria El Cerro S.A.; Hernán Besomi, a través de Altoriente y junto a otras inmobiliarias, tales como Fernández Wood Vizcaya S.A. (Inmobiliaria Alto Portezuelo S.A.), Constructora Avellaneda Ltda. (Agrícola e Inmobiliaria Santa Teresa S.A.), Eguiguren Besomi Construcciones (Agrícola e Inmobiliaria Santa Teresa S.A.), compone tres de las cuatro inmobiliarias. La inmobiliaria Cerro Alvarado Spa fue constituida solamente por Arturo Pinto Riveros.



La compraventa que realizaron estas inmobiliarias a Altoriente incrementó en gran medida el diferencial entre lo que se pagó por el terreno -234.401 UF a Eguiguren Besomi Ltda. en 2012-, y lo que se obtuvo de sus compraventas en los tres años siguientes a las ya mencionadas inmobiliarias. En total, Altoriente obtuvo 487.235 UF de la venta de los cuatro lotes, obteniendo un diferencial con respecto a la compra, de 252.834 UF<sup>48</sup>.

Tabla 5: Transacciones por lote Ex parcela N°5

Lote	Año	Tipo	Antiguo propietario	Nuevo propietario	Monto	Avalúo Fiscal	Fecha	Dirección
5-A2-1	2015	Compraventa	Agrícola e Inmobiliaria Altoriente S.A.	Agrícola e Inmobiliaria Santa Teresa S.A.	102.000 UF	-	7 de octubre	Santa Teresa de los Andes (STA) 9322
5-A2-2	2013	Compraventa	Agrícola e Inmobiliaria Altoriente S.A.	Inmobiliaria Alto Portezuelo Spa	85.633 UF	368.823.726 CLP	7 de mayo	STA 9494
5-A2-3	2013	Compraventa	Agrícola e Inmobiliaria Altoriente S.A.	Inmobiliaria Cerro Alvarado Spa	150.000 UF	-	12 de marzo	STA 9666
5-A2-4	2014	Compraventa	Agrícola e Inmobiliaria Altoriente S.A.	Inmobiliaria El Cerro S.A.	149.602 UF	645.032.678 CLP	12 de marzo	STA 9770
5-A2	2012	Compraventa	Eguiguren Besomi Construcciones Ltda.	Agrícola e Inmobiliaria Altoriente S.A.	234.401 UF	1.518.999.061 CLP	21 de agosto	STA 9150
5-A2	2008	Compraventa	Banco del Desarrollo	Eguiguren Besomi Ltda.	100.000 UF	1.389.799.110 CLP	14 de noviembre	STA 9150
5-A2	2008	Dación en pago	Inmobiliaria el Ulmo dos S.A.	Banco del Desarrollo	434.728 UF	1.332.501.515 CLP	7 de marzo	STA 9150
5-A2	2007	División	Inmobiliaria El Ulmo S.A.	Inmobiliaria El Ulmo Dos S.A.	Estimado: 3.719.929.480 (141.464 UF)	1.269.049.005 CLP	13 de abril	STA 9150
5-A2	2002	Compraventa	Banco del Desarrollo	Inmobiliaria El Ulmo S.A.	393.000 UF	987.270.058 CLP	27 de diciembre	STA 9150
5-A2	2000	Adjudicación	Inmobiliaria El Portezuelo	Banco del Desarrollo	452.144 UF	919.313.747 CLP	15 de marzo	STA 9150
Parcela N° 5	1992	Compraventa	Eduardo Mena Marambio, María Teresa Mena Marambio, Elisa Marambio Molina, María Elisa Mena Marambio	Inmobiliaria El Portezuelo	1.204.119.000 CLP (45.790 UF)	509.409.682 CLP	4 de junio	Parcela N° 5

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida del Conservador de Bienes Raíces de Santiago.

El hecho de que las dos transacciones más relevantes, sean de los lotes ubicados en la parte alta del macrolote 5-A2, podría asociarse a la vista que pueden ofrecer los proyectos inmobiliarios situados en estos terrenos. No obstante, el terreno ubicado en el sector más bajo de todo el macrolote (5-A2-1), fue adquirido a 102.000 UF, superando en 16.367 UF al lote 5-2A-2. Otro aspecto relevante de estas transacciones es el mes y año en que se realizan. Las primeras tres compraventas -que no se encuentran

<sup>48</sup> La información obtenida de los Registros de Propiedad del CBRS, en cuanto a los montos de transacciones, puede no ser correcta. EL CBRS no tiene obligación de fiscalizar esta información, por lo que las partes podrían señalar una cifra más baja que la real en el Registro, para así disminuir la carga impositiva del predio J. Orrego (comunicación personal, 15 de diciembre de 2016).

afectas a utilidad pública- se realizaron entre marzo y mayo de 2013, coinciden con los tres terrenos ubicados en la parte más alta del cerro. Mientras que el último terreno, pese a ubicarse en la zona más baja del cerro, junto a la costanera norte, alcanzó una relación UF/m2 de 6,4.

*Tabla 6: Transacciones lote 5-A2 con precio UF/M2*

Lote	Fecha compraventa	Monto compraventa	Metros cuadrados	UF/M2
5 – 2A – 1	Octubre 2015	102.000 UF	15.923,86 m2	6,4
5 – 2A – 2	Mayo 2013	85.633 UF	25.256,23 m2	3,3
5 – 2A – 3	Marzo 2013	150.000 UF	22.522,01 m2	6,6
5 – 2A – 4	Marzo 2013	149.602 UF	10.559,58 m2	14,1
5 – 2A - 5	Sin información	Sin información	45.924,24 m2	Sin información

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida del Conservador de Bienes Raíces de Santiago.

En cuanto a los proyectos que actualmente se emplazan en el cerro, se realizó un cálculo de cuáles serían las ganancias aproximadas de dichos proyectos en función de lo que se invirtió en ellos<sup>49</sup>. Uno de estos proyectos es “Vista Campanario”<sup>50</sup>, el cual se emplaza en el lote 5-A2-1, que bordea la Avenida Santa Teresa. A partir de las unidades que se encuentran disponibles para comprar a diciembre de 2016, podemos encontrar las siguientes relaciones de rendimiento de suelo considerando sólo la superficie útil de cada una de las unidades:

*Tabla 7: Relación rendimientos uf/ m2 de unidades proyecto "Vista Portezuelo" con respecto a lote*

Unidad (depto.)	Precio UF	Sup. Útil (m2)	UF/m2 por unidad	Precio UF lote	Sup. Total terreno (m2)	M2 lote 5-A2-1	Relación uf/m2 unidad / lote
101	28.165	239,22	117,7	102.000	15923,86	6,4	18,4
103	25.847	203,199	127,2	102.000	15923,86	6,4	19,9
201	26.456	238,95	110,7	102.000	15923,86	6,4	17,3
202	22.659	236,95	95,6	102.000	15923,86	6,4	14,9
602	32.837	251,57	130,5	102.000	15923,86	6,4	20,4
703	33.104	251,57	131,6	102.000	15923,86	6,4	20,6
704	37.263	288,88	129,0	102.000	15923,86	6,4	20,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CBRS, DOM Vitacura y sitio web proyecto “Vista Portezuelo”.

<sup>49</sup> Si bien esta investigación no tuvo acceso a información de gastos e ingresos de estos proyectos, según lo señalado por Traverso (2016) y (Orrego, 2016), los gastos aproximados de un proyecto inmobiliario promedio son: 30% mano de obra, 30% adquisición de suelo, 30% gastos relacionados a la construcción, y un 10% es destinado a publicidad y otros efectos.

<sup>50</sup> La información obtenida de este proyecto fue obtenida del sitio web <http://www.vizcaya.cl/departamentos/vista-portezuelo>



En función de este análisis podemos observar que el rendimiento de suelo por unidad vendida puede llegar a ser 20 veces superior a lo invertido en el suelo del terreno; esta cifra de ganancia es alta para el mercado inmobiliario, incluso para el mercado de lujo dentro del cual se encuentran estos proyectos (Orrego, 2016). A partir de estos rendimientos de suelo, es posible esperar que se obtengan las mismas ganancias para el resto de los lotes 5-A2, y también para el proyecto del Fundo Lo Curro, ya que ambos terrenos fueron gestionados por la inmobiliaria Altoriente.

Por último, no es posible realizar un análisis aislado de este macrolote sin considerar lo que ocurría paralelamente en el Fundo Lo Curro, ya que, en ambos macrolotes la desafectación de las zonas con declaratoria de utilidad pública, es un elemento decisor en cuanto a la posibilidad y la forma de plantear los proyectos inmobiliarios. Asimismo, es necesario tener en consideración la cronología de hechos más relevantes de la modificación al Artículo 59, pues la ventana existente entre los años 2010 y 2014 incide en los metros cuadrados disponibles para edificar en el cerro Alvarado, y, por lo tanto, determina toda la intencionalidad del desarrollador.

#### 6.5) Quiénes, por cuánto y cuándo compraron los terrenos del Fundo Lo Curro

En febrero de 2011, un año después que caducaran los terrenos afectos a utilidad pública en todo Chile, el Banco de Chile mediante una compraventa de 200.000 UF, adquiere el terreno a los propietarios vigentes hasta dicha fecha del Fundo Lo Curro. Si bien el propietario desde el 7 de febrero de 2011 fue el Banco de Chile, el representante para los efectos del Proyecto Santa Teresa, fue el desarrollador inmobiliario (Hernán Besomi), quien el 23 de septiembre de 2016, mediante una compraventa realizada por Altoriente, consolidó su relación directa tanto con el terreno. Los datos de ambas transacciones dan a conocer ciertas contradicciones, ya que si bien, el avalúo fiscal aumento de \$3.269.191 (pesos chilenos) a \$ 5.672.230, el monto de la compraventa realizada en 2016 -104.082 UF-, constituye una baja importante con respecto a la compra realizada por el Banco de Chile en 2011. ¿Qué pudo haber incidido en la baja de la relación UF/M2 de 0,25 a 0,13? Un elemento relevante, en cuanto al mercado de suelos, fue la restitución de las declaratorias de utilidad pública realizada en 2014, las que comprometen la venta de las eventuales unidades del Proyecto Santa Teresa aprobadas en el Permiso de Edificación 18-2016.

Tabla 8: Transacciones Fundo Lo Curro con precio UF/M2<sup>51</sup>

AÑO	Tipo	Antiguo propietario	Nuevo propietario	MONTO	AVALUO FISCAL	fecha	UF / M2
2016	Compraventa	Banco de Chile	Agrícola e Inmobiliaria Altoriente	104.082 UF	5.672.230 CLP	23 de septiembre	0,13
2011	Compraventa	Beatriz Salva López, Juan Salva López, María Jesús López García, José Córdova López, Fernando Córdova López	Banco de Chile	200.000 UF	3.269.191 CLP	7 de febrero	0,25
2010	Adjudicación (1/3 del predio)	María Jesús López, Fernando Cordova, Jose Javier Cordova	Beatriz Salva, Juan Luis Salva	1.436.024.400 CLP (54.631,81 UF aprox.)	3.230.425 CLP	23 de diciembre	0,2
2010	Adjudicación (1/3 del predio)	Beatriz Salva, María Jesús López, Juan Luis Salva	Fernando Cordova, José Javier Cordova	1.436.024.400 CLP (54.631,81 UF aprox.)	3.230.425 CLP	23 de diciembre	0,2
2010	Adjudicación (1/3 del predio)	Beatriz Salva, María Jesús López, Juan Luis Salva	María Jesús López	1.436.024.400 CLP (54.631,81 UF aprox.)	3.230.425 CLP	23 de diciembre	0,2

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida del Conservador de Bienes Raíces de Santiago y SII. \* Los montos aproximados de CLP a UF fueron calculados con valor UF fecha 25 de noviembre de 2016.

## 6.6) Análisis de las transacciones

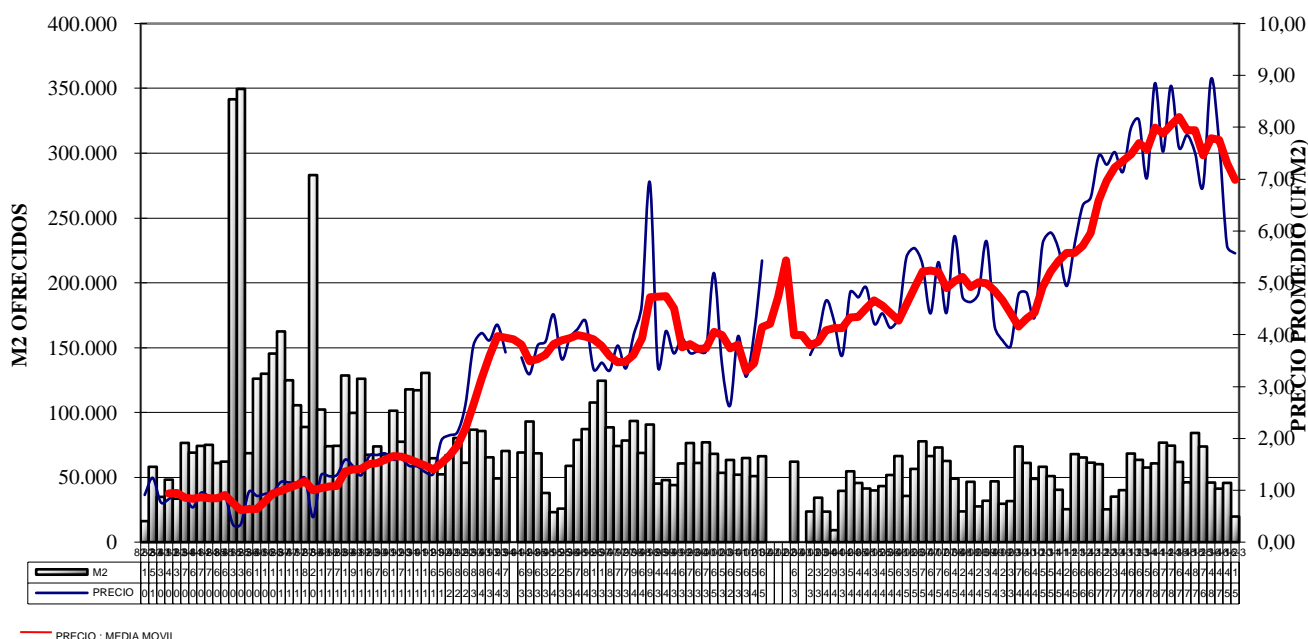
Los proyectos inmobiliarios anteriormente explicados, se insertan en un contexto de precios y oferta particular dentro del mercado de suelos de Santiago. A partir de los datos proporcionados por Pablo Trivelli, es posible caracterizar la zona específica que corresponde a la ladera sur del cerro Alvarado, la zona “133b”.

Los datos existentes desde el año 1982 dan cuenta de un constante aumento del precio del suelo en la zona, particularmente en los últimos 10 años. Este incremento se ha generado pese a las variaciones en los metros cuadrados ofrecidos, los cuales inciden en gran medida en el precio final de la relación UF/M2 (P. Trivelli, comunicación personal 1 de diciembre de 2016).

<sup>51</sup> Los m2 que se utilizaron para los cálculos del terreno son 773.800 m2, según datos de la DOM de la Municipalidad de Vitacura estas transacciones corresponden al mismo Rol de Avalúo del SII.

Tabla 9: Gráfico variaciones de precios zona 133B<sup>52</sup>

### VARIACION DE PRECIOS Y SUPERFICIES DE TERRENOS OFRECIDOS OFERTA TRIMESTRAL ZONA 133B PERIODO 82-3-16-3



Fuente: Pablo Trivelli

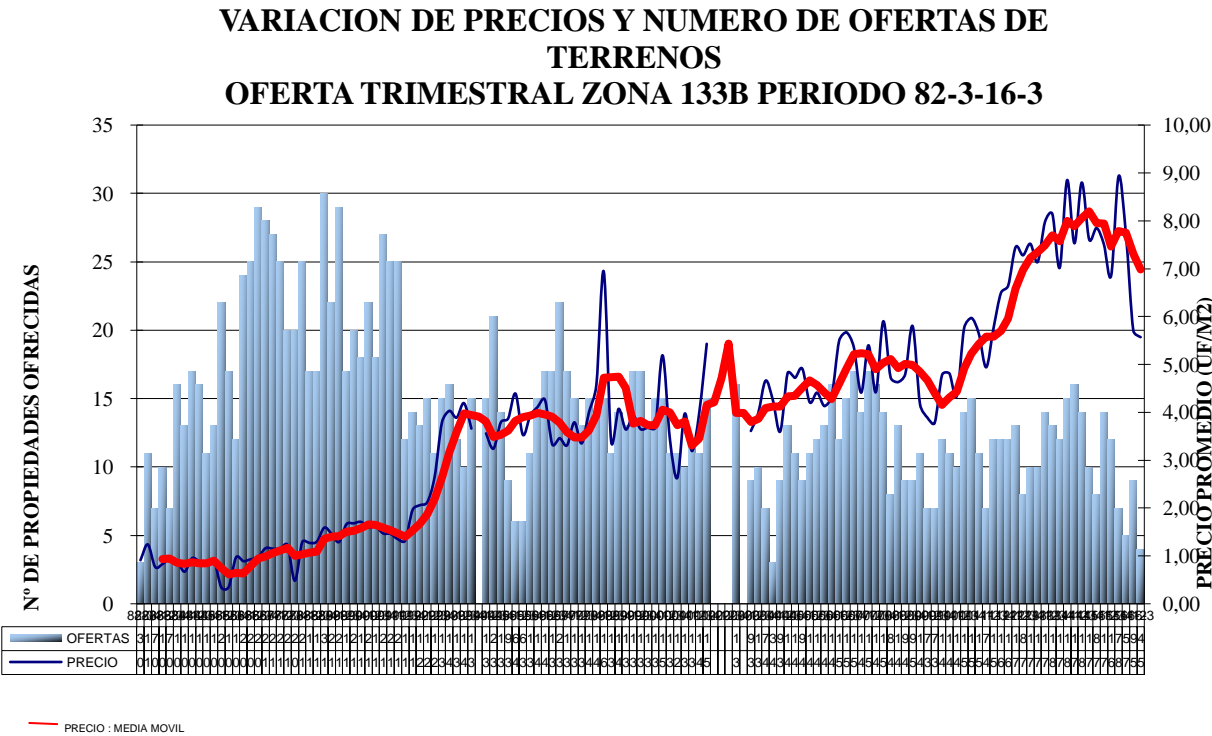
Con la información presentada, observamos que el precio de UF/m<sup>2</sup> correspondiente al tercer trimestre del año 2016 bordea las 7 UF/M<sup>2</sup>. Al contrastar los datos con las transacciones realizadas en el cerro Alvarado observamos que no existe relación entre los valores. La relación UF/m<sup>2</sup> obtenida de los proyectos del cerro Alvarado son menores que en la zona de Lo Curro. La zona comparada con dichos proyectos (133b), observada en la tabla 9 y 10, es la de mayor cercanía geográfica; e incluso normativa, ya que el proyecto Santa Teresa, gracias a la modificación del Artículo 59, le fue otorgada la misma norma de la zona de Lo Curro.

Uno de los motivos que podrían explicar los bajos precios de las transacciones, es que estas fueron efectuadas entre *partes relacionadas*, es decir, un acuerdo entre comprador-vendedor, en el que fijan un precio más bajo que el que asignaría el mercado, y de esta manera, se reduce el costo de adquisición del terreno para el comprador. En el caso de las transacciones analizadas en esta investigación, se desconoce las razones que podrían explicar este tipo de acuerdos.

<sup>52</sup> Los dígitos ubicados en la parte inferior de la tabla no deben ser considerados, ya que no aparecen de manera completa por motivos de formato. La totalidad de la tabla no fue intervenida de la fuente original.

Diversas inmobiliarias -principalmente Altoriente-, logró la compra de grandes macrolotes en el cerro Alvarado a precios que no se relacionan con el contexto del mercado de suelos al que pertenece. En cuanto las diferencias en la relación UF/m2 disponible en las tablas 9 y 10, y la información generada para el macrolote 5-A2 (tabla 6) y el Fundo Lo Curro (tabla 8), encontramos los siguientes comportamientos: si bien, en el caso del macrolote 5-A2, existe una diferencia en 3 de los 4 lotes estudiados (Lote 5-A: 1, 2 y 3), donde la UF/m2 promedio no bajó de las 7 UF/m2, mientras que las transacciones de los lotes señalados se dieron entre los 3 y 6 UF/m2. En el caso del Fundo Lo Curro, cuyo suelo fue disponible en gran medida, gracias a la modificación del Artículo 59, las diferencias son mayores, ya que, la relación UF/m2 promedio durante los años en los que se generaron las transacciones (2010, 2011 y 2016) bordeó las 5 UF/m2, mientras que en el Fundo Lo Curro, no superaron 1 UF/m2.

Tabla 10: Gráfico variaciones de precio zona 133B<sup>53</sup>



Fuente: Pablo Trivelli

<sup>53</sup> Los dígitos ubicados en la parte inferior de la tabla no deben ser considerados, ya que no aparecen de manera completa por motivos de formato. La totalidad de la tabla no fue intervenida de la fuente original.

## 7) Relaciones de poder en el cerro Alvarado: lectura desde elementos teóricos, normativos y políticos

### 7.1) La *ventana* de urbanización que permitió el Artículo 59 a la luz de los MCU y los RU

Este capítulo busca comprender cómo el caso de estudio se relaciona con los IPT vigentes, y otras normativas correspondientes. Además, pretende analizar los conceptos levantados en el marco teórico a partir de la información proporcionada por el capítulo anterior. Si bien, desde el conflicto producido a partir del Artículo 59 -tanto en la sociedad civil como en discusiones académicas-, se ha discutido sobre *¿Qué hacer con los cerros isla?*, existen dos consideraciones importantes que es necesario hacerse frente a esta pregunta. En primer lugar, es una disyuntiva que desde sus distintas iniciativas ha permitido que los problemas concernientes a los cerros isla se visualicen en el contexto metropolitano. Es decir, que parte importante del interés que existe por proteger los cerros isla del cono de alta renta, tiene que ver con considerarlos un elemento particular del entorno urbano, el cual posee un valor medioambiental y también social. En segundo lugar, no es posible concebir a los cerros isla sin el contexto urbano asociado, ya que, este los determina fundamentalmente en cuanto a la función que pueden llegar a cumplir para el resto de la ciudad.

Los IPT en el contexto político-económico chileno actual, juegan un rol clave para el desarrollo de las ciudades. Son ellos que determinan los usos de suelo, la altura de las edificaciones, entre otras normas urbanísticas. En ciudades como Santiago, los procesos de expansión de su área urbana desde mediados del siglo XX, no han sido casuales. Particularmente desde la aplicación de las políticas neoliberales expuestas en *El Ladrillo*, -posterior al golpe militar de 1973- las decisiones tomadas en cuanto a políticas de suelo y diversas normativas urbanas, han respondido muchas veces a directrices neoliberales. Las discusiones en materia de planificación urbana han sido ampliamente desarrolladas, por ejemplo, para ampliar o mantener el límite urbano de Santiago (Poduje, 2006).

Legacy y Leshinsky (2016) señalan que para la agenda neoliberal, el crecimiento y la inversión poseen un lugar central dentro de sus intereses, y también cobra relevancia el discurso sobre la competitividad entre ciudades que buscan atraer capital. En esta línea, determinados actores ejercen una importante presión sobre los gobiernos locales y centrales, esperando el debilitamiento de las barreras normativas, en pos del *desarrollo urbano*. Esta búsqueda de crecimiento e inversión, es fácilmente perceptible a través del crecimiento -impulsado por inmobiliarias- en comunas periféricas de Santiago, a través de lo que se conoce como crecimiento en extensión (Ducci, 2004). Sin embargo, según Ducci (2004), los actores privados también desarrollan otros tipos de prácticas en las que modifican -incluso a través del Estado-, instrumentos y normativas de planificación territorial para obtener beneficios, de tanto el suelo de las propiedades, como de los proyectos inmobiliarios mismos.

El caso de la modificación al Artículo 59 de la LGUC permite entender una de estas prácticas, ya que, involucra uno de los derechos más sensibles del sector privado: el derecho a propiedad. Soto (2015: 370), señala que las declaratorias de utilidad pública que contenían dicha modificación, han sido fuertemente criticadas por parte de quienes consideran que “se trata de una vulneración al derecho de propiedad asegurado constitucionalmente”. A su vez, otro argumento presentado para respaldar la modificación fue la inexistencia de plazos de caducidad, lo que causaría graves perjuicios a los dueños de los terrenos con declaratoria de utilidad pública. Este gravamen podía existir eternamente sin que se llevase a cabo la expropiación. Así, la propiedad perdía valor, y el propietario quedaba sin recursos frente a la normativa del Estado. En efecto, dichos argumentos fueron presentados en las discusiones en sala del proyecto de ley por parlamentarios y representantes de la CCHC<sup>54</sup>.

Los plazos de caducidad introducidos por la modificación al Artículo 59 se hicieron en base a vialidades de diversa jerarquía y parques comunales e intercomunales. Al caducar los plazos establecidos, existía un mecanismo que obligaba a los municipios a otorgar a los terrenos que quedaban “sin norma”, la normativa de los terrenos adyacentes. Debido a que gran parte de las afectaciones se encontraban rodeados de zonas habitacionales, se aumentaban en gran cantidad las hectáreas posibles de construcción. Tanto, L.E. Bresciani (comunicación personal, 12 de septiembre de 2016), como J. Wood (comunicación personal, 9 de septiembre de 2016), señalaron que los esfuerzos por parte del MINVU se enfocaron en solucionar las caducidades de las vialidades, ya que, las consecuencias habrían sido desastrosas para la ciudad. Soto (2015: 385), complementa dicha afirmación: “con menos calles ahora se permiten mayores edificios, al posibilitar la construcción en la porción de terreno que antes de la caducidad estaba destinada al ensanche o apertura de la calle, sin que éstas se concreten”.

Si bien desde que se promulgó la Ley 19.939 en 2004, hasta que los primeros terrenos afectados como parques comenzaron a caducar en 2010, y aquellos plazos de vialidades que estuvieron cerca de hacerlo, es posible identificar lo que según Soto (2015: 381) buscaba la ley: ‘permitir la disponibilidad de los inmuebles sin limitaciones’. Es decir, lo anterior implicaba una transferencia en términos de planificación urbana, desde el Estado hacia el mercado inmobiliario, ‘al recuperarse en su totalidad las facultades subjetivas de acción sobre los terrenos cuyas declaratorias de utilidad pública caducaron’. De esta forma se eliminaba una de las escasas herramientas que tenían los planificadores para intervenir la ciudad: las declaratorias de utilidad pública. Fue el mismo MINVU que, a partir de los conflictos generados por las caducidades, impulsó la aprobación de la Ley 20.791, restableciendo las afectaciones a utilidad pública.

---

<sup>54</sup> BCN, Historia de la Ley 19.939

A partir de los elementos señalados, se comprende en gran medida el componente político de la planificación urbana, de sus instrumentos y de los diversos intereses en el territorio. Legacy y Leshinsky (2016) afirman que la planificación es un proceso político, y sus visiones provocan una respuesta que es también política, la cual debe ser capaz de balancear las diferentes demandas e intereses que existen desde los tomadores de decisión.

Diversos autores han señalado que existen complejidades para adaptar las teorías de las MCU y los RU a países fuera de Norteamérica (Vergara, 2010; Pierre, 2014; Harding & Blokland, 2014). Los procesos político-económicos que se han venido desarrollando en las últimas décadas producto de la globalización, tales como, la disminución del aparato estatal, la aplicación de políticas neoliberales en la economía; y la forma en que cada país se adapta a estos contextos, complejizan la aplicación de modelos teóricos propios de la economía política. A partir del desafío planteado anteriormente, y por las tensiones expuestas con la modificación al Artículo 59 de la LGUC, dicho caso urbano nos permite vislumbrar nuevos desafíos tanto para los conceptos teóricos tratados -MCU y RU-, como para la planificación de la ciudad.

La importancia de los conceptos de valor de uso y valor de cambio, centrales en las MCU, se ven reflejadas en el conflicto de la modificación al Artículo 59, donde los IPT -resultado de la visión de los gobiernos locales- se relacionan más con la visión de valor de uso, a diferencia de los actores privados, que se acercan mucho más al valor de cambio. ¿En qué sentido? Harding y Blokland (2014), establecen que dichos términos son plenamente aplicables a ventas y transacciones en el mercado. Una de estas transacciones, es la que buscan desarrollar las empresas inmobiliarias a través de proyectos como los que se podrían eventualmente desarrollar en el cerro Alvarado, gracias a la *ventana* del Artículo 59. A través de estos proyectos, los rentistas pueden disponer de diversas unidades residenciales para arriendo o venta; las administraciones obtienen ganancias a partir del cobro de funcionamiento de estos condominios; entre otras herramientas.

Por el contrario, en términos de las MCU -y siguiendo el ejemplo del Cerro Alvarado- se observa una visión más cercana al valor de uso, en cuanto a la normativa existente previamente a la modificación del Artículo 59. Es decir, no existió interés lucrativo con respecto a dicha normativa (parque intercomunal), ya que establece restricciones para la construcción de viviendas u oficinas, las cuales, generan mayores ganancias para los desarrolladores. Por el contrario, los parques intercomunales conllevan importantes gastos por parte de los municipios, en caso de que su desarrollo sea público. A partir de estos conceptos, centrales en la teoría de las MCU, se explica en alguna medida por qué los empresarios locales presionaron por generar en sus proyectos el valor de cambio, el cual aumenta la plusvalía que es posible obtener de las propiedades (Ducci, 2004).

En tanto los RU, proponen una estructura de cooperación cívica público-privada de mutuo beneficio (Harding, 1999), a partir del cual es posible establecer diferentes lecturas para el caso del Artículo 59. En un primer momento, la Ley 19.939 fue promulgada, obteniendo las consecuencias ya mencionadas. Posteriormente, entre 2004 y 2014 comienzan los conflictos por la modificación, y se entablan conflictos entre propietarios y municipalidades, que no querían cambiar los usos de suelo de los parques caducados en su declaratoria de utilidad pública (Bresciani, 2011). Y en un tercer momento, después de la promulgación de la Ley 20.791, surgen poderosos conflictos entre privados y el Estado debido a proyectos que se encontraban en desarrollo. Estas etapas demuestran que es imposible clasificar como unidireccional y monolítico el actuar del Estado y de los actores inmobiliarios, ya que existen diferentes intereses y alianzas dentro de los mismos actores.

## 7.2) Los alcances de los límites y ganancias del mercado frente al el rol planificador del Estado

Según Sabatini y Soler (1995), el PRC es dentro de los IPT existentes en Chile, el principal instrumento de planificación; esto porque aunque la zonificación que norma usos de suelo y edificación, sea una herramienta básica, es imprescindible para el desarrollo urbano. Por este motivo, la elaboración de los PRC es particularmente sensible para los intereses públicos y privados. No obstante, es necesario distinguir a los actores dentro de ambos intereses, y las escalas en que inciden. Por ejemplo, dentro de las escalas sector público, existe por una parte el nivel local (municipios), responsables de los PRC respectivos. A nivel central, los ministerios tampoco son una entidad monolítica; ya que, dentro de los organismos del Estado central existen disputas, principalmente por las competencias y presupuestos que cada uno posee.

Esta pugna, se ve favorecida además por la fragmentación del accionar del Estado en la ciudad, que al no tener autoridades de nivel metropolitano, para el caso de las grandes ciudades, -solo municipales y regionales-, complejiza aún más una aproximación integral al territorio. En el AMS, los ministerios que mayormente influyen en la planificación urbana son el MINVU y el MOP. Según Ducci (1998; 2004), desde el sector inmobiliario se ha tendido a percibir al MINVU y a los municipios como detractores del crecimiento debido a los IPT que ellos desarrollan. Por lo contrario, el MOP es percibido como un interlocutor con el Estado. De esta manera, se entiende que el Estado es fundamental en el desarrollo urbano, ya que “suele tener relaciones bastante complejas y hasta contradictorias con los potenciales inversionistas en la ciudad, que en el mundo globalizado de hoy, además de las elites locales, pueden ser grupos financieros y compañías internacionales” (Ducci, 148).



Sin perjuicio de las complejidades con respecto a la fragmentación normativa en Chile, según Sabatini y Soler (1995), la planificación urbana existente se ha caracterizado por su severidad, lo que se ejemplifica en normas estrictas en cuanto al uso del suelo y reglamentos sobre la construcción. Esta manera de ejercer la planificación, ha llevado a un resultado paradójico: “ciudades que crecen expansivamente sin orden formal aparente, deteriorando espacios urbanos preexistentes, socavando su patrimonio arquitectónico y agravando los problemas de eficiencia urbana y calidad de vida.” (Sabatini y Soler, 1995: 61).

Las declaratorias de utilidad pública constituyen entonces una herramienta esencial para planificar el territorio, por este motivo la relevancia de las leyes que regulan las declaratorias. Hidalgo (2004: 35), afirma que las formas de crecimiento urbano son producidas gracias a los negocios inmobiliarios, ya que estos guían y modifican “las directrices de los instrumentos de planificación territorial. Asimismo, es fundamental re-concebir el diseño y gestión de dichos instrumentos y adentrarse en el campo de los agentes para realizar con ellos esta labor”. Lo que propone Hidalgo es fundamental en la hipótesis de esta investigación, ya que, entender el campo de los actores -públicos y privados-, a partir del conflicto generado por desafectación de las declaratorias de utilidad pública, permite dar nociones importantes de cómo funciona el poder efectivo en el cono de alta renta de Santiago.

¿De qué manera impactó dicho conflicto en términos generales en Chile? Según Soto (2015: 400-401), existen cinco conclusiones principales. En primer lugar, que las declaratorias de utilidad pública “son un mecanismo necesario para la planificación de las ciudades”. En segundo lugar, afirma que la ciudad no es un producto terminado, por lo tanto, “los objetivos regulatorios tras la planificación urbana pueden cambiar”; lo que implicaría que la planificación urbana debe ser flexible. En tercer lugar, señala que la planificación no puede transferirse a los privados, ya que, “al conferir a los inmuebles usos alternativos más rentables extinguen áreas urbanas de utilidad común”. En cuarto lugar, plantea que la Ley 19.939 fue un error del legislador, ya que, implica una renuncia al poder planificador del Estado, trayendo consecuencias inaceptables. Por lo demás, la ley tampoco fue capaz de lograr sus objetivos regulatorios. Sin embargo, la Ley 20.791 solucionó estos problemas. En último lugar, Soto (2015: 400) concluye que “las declaratorias de utilidad pública son un mecanismo admitido constitucionalmente bajo la forma de limitaciones a la propiedad en virtud de su función social que no vulneran el contenido esencial de ese derecho”, de esta manera, el derecho a construir es sólo uno de sus posibles usos.

A partir de la información desarrollada en el capítulo anterior, existen dos conclusiones principales que extraer de lo ocurrido con la modificación al Artículo 59, visto desde el enfoque propuesto por las MCU y los RU: La primera tiene que ver con la importancia que adquieren las normativas urbanas que se desprenden de los PRC. En este sentido, municipios que sean capaces de planificar integralmente, actualizando sus IPT y anticipándose a las presiones y dinámicas del territorio, establecerán una visión

que, tanto actores privados como estatales, debiesen considerar. También la posibilidad de declarar zonas afectas a utilidad pública, ya sea a través de una modificación al PRC, como modificaciones a Planes Reguladores Intercomunales, es altamente relevante para el desarrollo urbano. Es decir, independiente si la declaratoria se realiza a nivel comunal o intercomunal, la declaratoria de utilidad pública misma en sí, es una norma urbanística fundamental para la planificación de las ciudades.

La segunda, da cuenta de cómo una iniciativa del mismo Estado, apoyada por el congreso, puede llegar a tener enormes beneficios para el sector privado en detrimento de la planificación urbana. Si bien el Estado, pudo reestablecer las declaratorias que caducaron gracias a la modificación del Artículo 59, sigue existiendo un manto de dudas en cuanto a dos elementos: la débil visión que se tuvo para predecir las consecuencias de dicho artículo, y la facilidad con que el sector privado puede influir en la elite política para obtener sus propios beneficios. Así, podemos sintetizar los elementos centrales de esta investigación en la ilustración 29:

*Ilustración 29: Esquema sintético tensiones Cerro Alvarado - Artículo 59*



*Fuente: Elaboración propia*

### 7.3) El neoliberalismo realmente existente desde el caso de estudio

De acuerdo con Vicuña (2013), en la regulación urbanística actual del AMS, es posible identificar una relación “parasitaria”<sup>55</sup> entre el neoliberalismo y otras formas de Estado. Esto debido a que, dentro de dicha regulación, es posible encontrar mecanismos que generan resultados contradictorios. Por un lado, por ejemplo, existen diversas normas y políticas, tales como: el Artículo 55 de la LGUC<sup>56</sup>, las políticas de la planificación por condiciones, conjunto armónico, la modificación al Artículo 59 de la LGUC (problemática principal de esta investigación), las cuales fomentarían un uso más intensivo del territorio. Por otro lado, los IPT convencionales, es decir, los PRC y Planes Reguladores Intercomunales, establecen restricciones a la MCU, a través de las normas urbanísticas señaladas por la LGUC<sup>57</sup> (usos de suelo, coeficientes de constructibilidad, alturas máximas de edificación, entre otros). Según Vicuña (2013), estas contradicciones se explican de alguna forma por la falta de coordinación entre las políticas públicas impulsadas desde el MINVU, y otras instituciones públicas relacionadas con el desarrollo urbano.

A partir del caso de estudio encontramos también contradicciones en relación a las políticas urbanas impulsadas por el mismo MINVU. Es decir, lo que buscaba la Ley 19.939 -permitir la disponibilidad sin límites de los terrenos y circulaciones afectos a utilidad pública-, es completamente contradictorio con el proyecto aprobado en la Ley 20.791, la cual revirtió algunos de los objetivos regulatorios con los que se inició el proyecto.

El caso del cerro Alvarado permite realizar una lectura crítica de gran parte de la literatura seleccionada para esta investigación. Esto debido a que el poder ejercido por el desarrollador, no ha sido suficiente para poder concretar las condiciones óptimas para desarrollar proyectos inmobiliarios, en terrenos involucrados en la *ventana* que permitió la modificación al Artículo 59. Ya que, si bien esta *ventana*, permitió el ingreso del Permiso de Edificación 18-2016, que aprueba el proyecto “Santa Teresa”; el restablecimiento de las declaratorias de utilidad pública tensiona las condiciones normativas en las que el proyecto se inserta. Estos procesos contradictorios, se relacionan con lo que establece el neoliberalismo realmente existente, en el sentido de que los principales actores en cuestión -municipio, MINVU y desarrollador inmobiliario- no poseen de manera completa el poder absoluto sobre el territorio, y realizan mediante “prueba y error”, diferentes estrategias para concretar sus respectivas agendas.

---

<sup>55</sup> Este término fue desarrollado -para el ámbito de los estudios urbanos- por Theodore, Peck y Brenner en 2009.

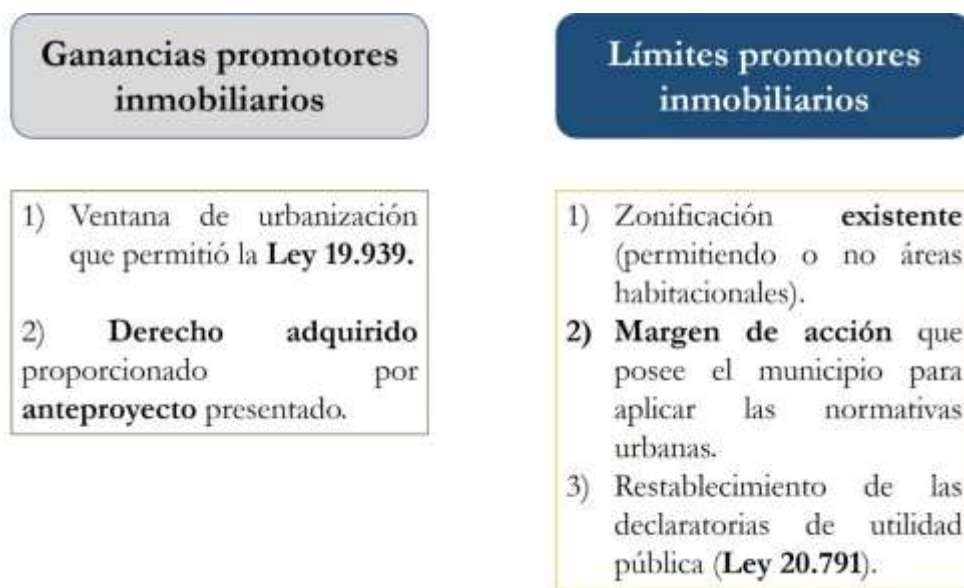
<sup>56</sup> Dicho Artículo permite la urbanización fuera de los límites urbanos.

<sup>57</sup> Las normas urbanísticas se encuentran contenidas en el Artículo 116 de la LGUC.

Los límites evidenciados por los desarrolladores inmobiliarios se observan en la necesidad de que pese a ser dueños de terrenos con potencial inmobiliario (a través del *derecho adquirido* otorgado por un Anteproyecto favorable), e incluso cuando los terrenos analizados se encontraron disponibles gracias al vencimiento de la caducidad de utilidad pública; de todas formas, se vieron obligados a ejercer presión al principal actor local, el municipio, para poder entregar los permisos de edificación correspondientes. Es decir, la oportunidad de una ley favorable, no es suficiente, ya que, el rol del actor local es clave en las decisiones urbanas. Mediante “prueba y error”, los desarrolladores buscaron diversas alternativas: presión directa al municipio, cartas a las autoridades centrales (MINVU), y, por cierto, la presión a la CGR.

Los municipios, si bien, poseen el poder para declarar de utilidad pública zonas de su plan regulador que sean debidamente justificadas, dependen de la vigencia del Artículo 59 para poder planificar los espacios públicos -a través de circulaciones y parques-, debido a que, como demostró el conflicto de su modificación, dicho artículo es fundamental para planificar la ciudad. Así, podemos sintetizar las ganancias y límites de los desarrolladores (o promotores) inmobiliarios en el siguiente esquema:

*Ilustración 30: Esquema sintético ganancias y límites promotores inmobiliarios*



*Fuente: Elaboración propia.*

## 8) Conclusiones

La ciudad no es la culminación de procesos y dinámicas casuales. La ciudad es, más bien, el territorio donde diferentes actores disputan poder. De esta manera, la planificación urbana en Chile puede adoptar diferentes formas. Podría, por ejemplo, ser un “juez” que establezca reglas generales, para que los actores mediante otros mecanismos, cristalicen sus intereses dentro del marco establecido por estas “reglas”. La figura de “juez” podría ser asociada a la del Estado, quién según lo establecido en la Constitución de la República, debe velar por el bien común. Sin embargo, a partir de los límites y contradicciones que se analizaron en esta investigación, es difícil sostener la idea del Estado como un actor “neutro” que desarrolla políticas solamente a partir de bien común. Como se demostró en esta investigación, el Estado también puede actuar como un recipiente de intereses que atenten contra el bien común, por ejemplo, coartando la posibilidad de planificar la ciudad a través de los espacios públicos. De cualquier forma, la planificación urbana hoy en día, da cuenta que la alianza de solamente los actores públicos (local y central) no aseguran completamente el éxito de una determinada política, principalmente por temas de recursos y coordinación. En este escenario, la necesidad de la inversión privada aparece como un aspecto clave para concretar proyectos y políticas.

La realidad urbana no se configura simplemente a partir de lo que es observable empíricamente. Es decir, no porque actualmente no existan metros cuadrados construidos en los terrenos analizados, gracias a la desafectación de las zonas con declaratorias de utilidad pública, es factible afirmar que no ha existido ningún efecto de la modificación a dichas declaratorias. Por más que la ley 19.939 generó una *ventana* para el ingreso proyectos de vivienda de gran envergadura, en zonas del cerro Alvarado anteriormente declaradas de utilidad pública; no ha sido suficiente para consolidar todos los proyectos comprometidos.

Si bien, la revisión de la literatura entrega información relevante con respecto a las transformaciones político-económicas de las últimas décadas, las cuales han empujado a los desarrolladores inmobiliarios a una posición de privilegio dentro de los actores más decisivos de las grandes ciudades; es fundamental considerar también, aquellos casos en los que han existido ciertos límites al accionar privado. El caso del cerro Alvarado constituye un ejemplo clave para entender las complejidades del ejercicio del poder en la ciudad, debido a que, además de existir límites que frenaron en cierta forma la estrategia del desarrollador inmobiliario, también existe responsabilidad del Estado -particularmente el MINVU-, que facilitó una normativa que puso en jaque la planificación urbana. A su vez, fue el mismo MINVU -con diferente administración- que logró revertir la normativa, dejando una *ventana* que sin duda, favoreció a quienes buscaban obtener mayor provecho del suelo urbano.

De esta manera, no resulta posible identificar un rol estático en cada uno de los actores que inciden en la ciudad, debido a que los factores que inciden en las agendas son cambiantes, e incluso contradictorios. La fragmentación del poder urbano dificulta que un solo actor se imponga constantemente por sobre el resto, obligándolos a establecer relaciones y alianzas entre ellos para poder concretar su imagen o visión del territorio. En el caso de que existan visiones contrapuestas –como en los cerros isla del CAR- resulta esencial para evitar la influencia de los desarrolladores inmobiliarios en los IPT; que el Estado fortalezca su rol planificador, generando políticas que sean consistentes con este objetivo y que consideren cómo se desenvuelven los distintos actores en el espacio urbano. Es decir, el desmenuzar cómo operan los desarrolladores, puede otorgar un insumo esencial al momento de diseñar nuevos IPT.

Con respecto al diseño que el desarrollador inmobiliario generó en ambos macrolotes de estudio (Fundo Lo Curro y Lote 5-A2) siguen existiendo dudas. Por ejemplo, ¿Por qué no se aprovechó la ventana de urbanización de la modificación al Artículo 59 para ingresar proyectos al lote 5-A2-5? Paralelamente a la gestación del resto de los proyectos del ex macrolote 5-A2, el desarrollador inmobiliario negociaba con el municipio de Vitacura, en un proceso que terminó por situar casas (o *townhouses*) en una zona que, al igual que el lote 5-A2-5 se encontraba antes de las modificaciones a la ley, gravada como Parque Intercomunal. Es posible que un proyecto en dicha zona complicara la aprobación de los estudios de impacto vial o de densidad, ya que, dicho terreno posee un terreno de 45.924,24 m<sup>2</sup>.

Sobre la ubicación de las *townhouses* en la zona norte del Fundo Lo Curro -al mismo tiempo que se tramitaba en el congreso la ley que restablecería dichas declaratorias-, podría relacionarse con otro elemento clave del acuerdo: las áreas verdes públicas que el desarrollador ubicó en la zona sur-oriente del terreno. ¿Por qué el diseño del proyecto final otorga un 27,7% de la totalidad del terreno como zona de Área Verde Pública? Si bien esta zona posee la peor ubicación del terreno, en términos de sombras ya que posee exposición sur-este, es un porcentaje considerable del terreno. Lo anterior podría explicarse como una estrategia de adelantarse al escenario del restablecimiento de las declaratorias de utilidad pública; debido a que, ante la presión ejercida desde diversos frentes que exigían la protección de las áreas verdes comprometidas por las declaratorias, y conscientes del costo mediático que podría haber tenido utilizar la totalidad del terreno para construir viviendas; se optó por entregar esta zona de área verde pública, resguardándose en cierta forma, de situaciones de conflicto con futuras administraciones municipales, y bancos que se negasen a ofrecer facilidades a los eventuales compradores de estos terrenos.

Es decir, ante el restablecimiento de las afectaciones de utilidad pública, resulta contradictorio que el municipio hubiese querido expropiar alguna zona del terreno, ya que, el diseño del proyecto contemplaba áreas verdes públicas. El mismo argumento puede ser entregado a los bancos, que temerosos de una eventual expropiación, gestionó y diseñó el proyecto final de forma tal, que se pueden dar ciertas garantías de que no se llevarán a cabo expropiaciones.

Quedará pendiente conocer las eventuales relaciones -ya sea de amistad, familiares-, que se establecieron entre los desarrolladores inmobiliarios, y quienes posibilitaron la aprobación de las normativas, tanto a nivel local, ministerial como parlamentario. Particularmente, entre los actores involucrados en las transacciones se realizaron entre el 13 de febrero de 2010 y el 29 de octubre de 2014, en terrenos que estuvieron afectos a utilidad pública anterior a la entrada en vigencia de la Ley 19.939. De existir eventuales negociaciones y otros tipos de acuerdos desconocidos, se avalaría la afirmación realizada por Foucault (1979), en la que señala que el éxito del poder está en ser capaz de esconder *sus propios mecanismos internos*. Los eventuales acuerdos y mecanismos internos desconocidos, será otro de los aspectos inconclusos de esta investigación.

Con respecto a lo anterior, una de las limitantes más importantes que ha tenido esta tesis, para determinar los efectos de la modificación al Artículo 59 en el caso de estudio, ha sido que existen hechos relevantes que permanecen inconclusos durante el desarrollo de la investigación. Por ejemplo, la concretización del Permiso de Edificación 18-2016 aprobado a la inmobiliaria Altorient. Dicho proyecto podría modificar radicalmente la geografía del cerro Alvarado, y se transformaría probablemente en una de las intervenciones más fuertes e irreversibles sobre un cerro isla en la ciudad de Santiago. La contradicción de poseer un proyecto inmobiliario en terrenos declarados de utilidad pública, puede ser asumido por Altorient como un obstáculo que representa un riesgo enorme para la venta de las propiedades, retirando el interés por el proyecto; o también, puede ser asumido como un *impasse* temporal, que podrá ser solucionado de alguna forma para concretar el proyecto. En este sentido, el efecto de la modificación al Artículo 59 que investiga esta tesis, es exploratorio en cuanto a determinar el impacto efectivo a nivel nacional de esta modificación, ya que, solamente se estudia en profundidad el caso del cerro Alvarado. No obstante, esta investigación sí puede sostener que los efectos en las comunas de Vitacura y Lo Barnechea, no ha sido nulos.

Pero quizás el elemento más complejo del desarrollo de esta tesis, es el haber tenido que abordar diversos campos y enfoques para poder profundizar en el caso de estudio: normativas urbanas, mercado de suelos, elementos legales de la administración pública, economía política urbana, son algunos de los campos que se utilizaron durante esta investigación. Si bien, podría ser criticable un exceso de campos y enfoques, el diseño que plantea esta investigación, exige el incluir esta diversidad. Es decir, por más que la cantidad de enfoques pudiera constituir una crítica, es al mismo tiempo, la

mayor riqueza de la investigación, debido a que los fenómenos urbanos contemporáneos, requieren una mirada interdisciplinaria que contribuya a una mejor planificación urbana de la ciudad.



## 9) Referencias bibliográficas

- Arriagada, C., & Simioni, D. (2000). Acceso al suelo, impuestos locales y financiamiento del desarrollo urbano: el caso de Santiago de Chile. *Santiago de Chile, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), versión preliminar.*
- Becker, H.S. (1996). The epistemology of qualitative research". En Jessor, R. Colby, A. & Shweder, R.A. (Eds.), *Ethnography and human development*. Chicago: The University of Chicago Press, 53-72.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Historia de la Ley N° 19.939.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Historia de la Ley N° 20.791.
- Brenner, N., Marcuse, P., & Mayer, M. (Eds.). (2012). *Cities for people, not for profit: critical urban theory and the right to the city*. Routledge.
- Borsdorf, A. (2002). "Condominios en Santiago de Chile, Quito y Lima: tendencias de la segregación socio-espacial en capitales andinas". Cabrales, L. F. (ed.), *Ciudades cerradas - países abiertos*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara/ UNESCO: 581-610.
- Borsdorf, A. (2003). Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. *Eure (Santiago)*, 29(86), 37-49.
- 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.
- Davies, J. S. (2002). Urban Regime Theory: A Normative-Empirical Critique. *Journal of urban affairs*, 24(1), 1-17.
- De Mattos, C. (1999). Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía, sigue existiendo. *Revista EURE*. Vol. XXV (77): 25-56.
- \_\_\_\_\_. (2008). Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano. HIDALGO, R. y PEREIRA, P. *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina*. Santiago de Chile: Instituto de Geografía UC, Serie GeoLibros N° 11, p. 23 - 40.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (Olacchi)/Municipio Metropolitano de Quito.
- \_\_\_\_\_. (2011). De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana. *Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD*, (107), 9-23.

- De Mattos, C. A., Hiernaux, N., & Restrepo, D. (Eds.). (1998). *Globalización y territorio: impactos y perspectivas*. Fondo De Cultura Economica. USA.
- 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. (1990). La población informal. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 16(50), 5.
- \_\_\_\_\_. (1992). Santiago de Chile (1541-1991) Historia de una sociedad urbana. En Mapfre (Ed.). Madrid.
- Donoso, F., & Sabatini, F. (1980). Santiago: Empresa inmobiliaria compra terrenos. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 7(20), 25.
- Ducci, M. (1998). Santiago, ¿una mancha de aceite sin fin? ¿Qué pasa con la población cuando la ciudad crece indiscriminadamente?. *Revista EURE*. Vol. XXIV (72): 85-94.
- \_\_\_\_\_. (2004). Las batallas urbanas de principios del tercer milenio. En De Mattos, C., Ducci, M.E., Rodríguez, A., Yáñez, G. (Eds), *Santiago en la Globalización: ¿una nueva ciudad?*. Ediciones Sur & Libros EURE. Chile.
- Fainstein, S. S., & Fainstein, N. I. (1971). City planning and political values. *Urban Affairs Review*, 6(3), 341-362.
- Fainstein, S. S. (2005). Planning theory and the city. *Journal of Planning Education and Research*, 25(2), 121-130.
- Flick, U. (2004). Introducción a la investigación cualitativa. En Morata, S.L. & Fundación Paideia Galiza (2da Ed.). Madrid, España.
- 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>
- Foucault, M. (1979). The history of sexuality. Volume 1: An introduction. London: Guilford.
- Friedmann, J. (1992). Planificación para el siglo XXI: el desafío del postmodernismo. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 18(55), 81.
- Gasic, I. (2016). Mercado del suelo y producción inmobiliaria en Santiago. Categorización de sociedades y capitales invertidos en adquisición e incorporación de terrenos para desarrollo inmobiliario de vivienda nueva, período 2010-2015. Tesis para optar al grado de Magíster en Desarrollo Urbano IEUT PUC.
- Giddens, A. (1999). *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*. Taurus Ediciones.
- \_\_\_\_\_. (2009). The politics of climate change. Polity Press. Cambridge, UK

- 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.
- Gurovich, A. (2013). "El desarrollo del paradigma neoliberal en la experiencia urbanística chilena". En *Chile Urbano Hacia el Siglo XXI: Investigaciones y Reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile*, editado por Ernesto López, Camilo Arriagada, Paola Jirón y Humberto Eliash, 52-57. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- Harding, A. (1999). Review article: North Urban Political Economy, Urban Theory and British Research. *British Journal of Political Science*, 29, pp 673 – 698.
- . (2003) "Power and urban politics revisited: The uses and abuses of North American political economy", en Bridge, Gary & Watson, Sophie (Eds.) *A companion to the city*, pp. 581-590. Oxford, UK: Wiley-Blackwell.
- Harding, Alan, & Blokland, Talja. (2014). *Urban Theory: A critical introduction to power, cities and urbanism in the 21st century*. London, UK: SAGE.
- Hidalgo, R., Borsdorf, A., & Sánchez, R. (2007). La expansión residencial amurallada en la reconfiguración metropolitana de Santiago de Chile. *Santiago de Chile: movilidad espacial y reconfiguración metropolitana*. Taller Nacional sobre "Migración interna y desarrollo en Chile: diagnóstico, perspectivas y políticas". CEPAL- CELADE. Santiago, Chile.
- Hidalgo, R., Borsdorf, A., Zunino, H., Alvarez, L. (2008). Tipologías de la expansión metropolitana en Santiago de Chile: precariópolis estatal, privatópolis inmobiliaria. *Scripta Nova Revista electronica de geografía y ciencias sociales*. Vol XII, núm. 270: 113.
- Hidalgo, R., & Arenas, F. (2011). Negocios inmobiliarios y la transformación metropolitana de Santiago de Chile: desde la renovación del espacio central hasta la periferia expandida. *Revista Geográfica de América Central*, 2(47E).
- Janssen-Jansen, L. (2016). Planning Challenges in a context of discontinuous growth. En Legacy, C., & Leshinsky, R. (Eds.), *Instruments of Planning: Tensions and Challenges for More Equitable and Sustainable Cities*. RTPI Routledge.
- Legacy, C., & Leshinsky, R. (2016). Planning Instruments and the Urban Change Process. En Legacy, C., & Leshinsky, R. (Eds.), *Instruments of Planning: Tensions and Challenges for More Equitable and Sustainable Cities*. RTPI Routledge.
- López Morales, E. (2008). Destrucción creativa y explotación de brecha de renta: Discutiendo la Renovación Urbana del peri-centro sur poniente de Santiago de Chile entre 1990 y 2005, *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, (12), 96.
- . (2013). "Desarrollo inmobiliario, mercado de suelo y exclusión social en áreas metropolitanas chilenas". En *Chile Urbano Hacia el Siglo XXI: Investigaciones y Reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile*, editado por Ernesto López, Camilo Arriagada, Paola Jirón y Humberto Eliash, 140-148. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- Lukas, M., & Fragkou, M. C. (2014). Conflictividad en construcción: desarrollo urbano especulativo y gestión del agua en Santiago de Chile. *Ecología política*, (47), 67-72.

- 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.
- Massone, C. (1995). Decreto 420: Planificación Urbana 1979/1990. *CA Ciudad | Arquitectura*, 81, 56-60.
- MINVU, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2012). Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU). Política Nacional de Desarrollo Urbano.
- Molotch, H. (1976). "The city as a growth machine: Toward a political economy of place". *American Journal of Sociology*, Vol. 82, N°2, 309-332. The University of Chicago Press.
- Pierre, J. (2005). Comparative Urban Governance Uncovering Complex Causalities. *Urban affairs review*, 40(4), 446-462.
- \_\_\_\_\_. (2014). Can urban regimes travel in time and space? Urban regime theory, urban governance theory, and comparative urban politics. *Urban Affairs Review*, 1078087413518175.
- 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.
- Plan Regulador Metropolitano de Santiago (2014). Ordenanza PRMS. Secretaría Regional Ministerial Región Metropolitana. Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Reyes, S. (2004). Santiago: la difícil sustentabilidad de una ciudad neoliberal. De Mattos, C., Ducci, M.E., Rodríguez, A., Yáñez, G. (Eds), *Santiago en la Globalización: ¿una nueva ciudad?*. Ediciones Sur & Libros EURE. Chile.
- Sabatini, F. (1990). Precios del suelo y edificación de viviendas (4 conclusiones sobre Santiago relevantes para políticas urbanas). *EURE*, XVI(49), 63-72. Santiago.
- \_\_\_\_\_. (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., Arenas, F. (2000). Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile. *EURE*, 26(79), 95-113. Santiago de Chile.
- Sabatini, F., Soler, F. (1995). Paradoja de la planificación urbana en Chile. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 21(62), 61-73.
- Schlack, E., & Vicuña, M. (2011). Componentes normativas de alta incidencia en la nueva morfología del Santiago Metropolitano: una revisión crítica de la norma de "Conjunto Armónico". *EURE*, 37(111), 131-166. Santiago.
- Simons, H. (2011). *El estudio de caso: Teoría y práctica*. Ediciones Morata.
- Soto, P. (2015). El poder de la administración del Estado para planificar las ciudades: Reposición de las declaratorias de utilidad pública en la Ley General de Urbanismo y Construcciones. En Ediciones Universidad Diego Portales (Ed.), *Anuario Derecho Público UDP 2015*. Santiago, Chile.
- Stone, C. (1993). "Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach". *Journal of Urban Affairs*, Vol. 15, N°1, 1-28.

- Taylor, N. (2010). "Urban Planning". En: Ray Hutchison (Ed.): *Encyclopedia of Urban Studies*. SAGE Publications, Inc. Thousan Oaks: EEUU.
- Theodore, Nik; Peck, Jamie y Brenner, Neil. (2012). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. [En línea]. *Temas Sociales*. (66), 1-11.
- United Nations Population Fund (2007). *State of world population 2007 Unleashing the Potential of Urban Growth*. Recuperado en [www.unfpa.org](http://www.unfpa.org)
- Vergara, N. (2009). Poder, conflicto y regulación del uso del suelo urbano: Hacia una comprensión de los conflictos por Planos Reguladores Comunes en comunas de bajos ingresos en Santiago de Chile. Tesis para optar al grado de Magister en Desarrollo Urbano IEUT PUC. Santiago. Chile.
- Vicuña del Río, M. (2013). El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile. *Revista Invi*, 28(78), 181-219.
- Zunino, H. (2006). "Power relations in urban decision-making; Neo-liberalism, 'Techno-politicians' and authoritian redevelopment in Santiago, Chile", *Urban Studies*, Vol.43, n° 10.

#### Sitios web:

- Burotto, C. (9 de Octubre de 2014). Desforestados y en peligro: norma salvó a los cerros isla para descontaminar Santiago. El Definido. Recuperado de <http://www.eldefinido.cl>
- Iriarte, M. L. (11 de diciembre de 2014). Disputa en las Alturas. Revista Qué Pasa. Recuperado de <http://www.quepasa.cl>
- Miranda, M. (16 de febrero de 2016). El cerro de US\$ 8,5 millones que Lo Barnechea convertirá en un mega parque para Santiago. La Tercera. Recuperado de <http://www.latercera.com>
- Pozo, V. (25 de noviembre de 2013). Nuevas construcciones en el cerro Alvarado no podrán tener más de 10 metros de alto. La Tercera. Recuperado de <http://www.latercera.com>
- Rojas, C. (24 de Julio de 2014). "Cerros Islas": Peligran más de 6 mil hectáreas de áreas verdes en el Gran Santiago. Tele 13. Recuperado de <http://www.t13.cl>
- Ramírez, P. y Vásquez, C. (24 de febrero de 2014). El asesor del Minvu que instaló "leyes de amarre" que favorecen negocios inmobiliarios". CIPER Centro de Investigación Periodística. Recuperado en: [www.ciper.cl](http://www.ciper.cl)

## 10) Anexos

### 10.1) Pautas entrevistas

#### 10.1.1) Pauta Javier Wood (Jefe División Desarrollo Urbano MINVU 2010-2011):

- Podemos considerar a la modificación del artículo 59 (ley 19.939 y 20.791) de la LGUC cómo una de las leyes que más han impactado en el desarrollo urbano en los últimos 10-15 años? Si no, ¿cuáles?
- ¿Considerando la importancia que tiene en Chile el derecho a la propiedad, es posible pensar leyes que apunten al cobro de plusvalía en casos de generación de infraestructura/servicios que agreguen valor a las propiedades?
- Desde su experiencia en la División de Desarrollo Urbano del MINVU, ¿cuáles fueron los temas que ocuparon mayor importancia en la agenda? ¿Fueron temas propuestos por el ejecutivo o ministro?
- En el caso de la modificación al artículo 59, ¿cuál cree que fue la influencia de los actores privados? ¿sociedad civil?
- ¿Qué herramientas legales podrían utilizar los actores interesados en urbanizar los cerros del cono de alta renta?
- ¿Cuál es el rol que puedan desarrollar las municipalidades para proteger a estos cerros?
- Los instrumentos de planificación territorial que existen actualmente ¿son capaces de contener la amenaza inmobiliaria que existe en los cerros isla?
- ¿Cuál es la forma que en que los cerros isla podrían contribuir mejor a los objetivos de integración social planteados tanto en el PNDU como en la "Propuesta para una política de suelo para la integración social urbana"? protegiéndolos como pulmones verdes que ayuden a paliar el déficit de áreas verdes? ¿o quizás mezclando diferentes necesidades urbanas, generando zonas de interés social?

10.1.2) Pauta Luis Eduardo Bresciani (Presidente Comisión Nacional Desarrollo Urbano):

- ¿Cómo se gestó la modificación del 59 previo al trámite parlamentario? ¿Quiénes la impulsaron?
- ¿Podemos considerar a la modificación del artículo 59 (ley 19.939 y 20.791) de la LGUC como una de las leyes que más han impactado en el desarrollo urbano en los últimos 10-15 años? Si no, ¿cuáles?
- En la discusión parlamentaria de la ley 19.939, que incidió más en su aprobación: ¿la solución del problema de la afectación? el derecho a la propiedad? ¿o las consecuencias que podría tener en el desarrollo urbano?
- ¿En el caso de la modificación al artículo 59, (promulgación y derogación) cuál cree que fue la influencia de los actores privados? sociedad civil? ¿Y cómo se manifestó dicha influencia?
- ¿Los instrumentos de planificación territorial que actualmente existen son capaces de contener el interés del mercado inmobiliario por urbanizar los cerros isla del cono de alta renta? ¿Cuál sería el escenario en 5 o 10 años más?
- ¿Cuál es la forma que en que los cerros isla podrían contribuir mejor a los objetivos de integración social planteados tanto en el PNDU como en la "Propuesta para una política de suelo para la integración social urbana"? protegiéndolos como pulmones verdes que ayuden a paliar el déficit de áreas verdes? ¿o quizás mezclando diferentes necesidades urbanas, generando zonas de interés social?

10.1.3) Pauta Pía Mora (Investigadora Centro de Políticas Públicas UC):

- ¿En qué momento los cerros isla se valorizaron (o visibilizaron) dentro de los conflictos urbanos de Santiago?
- ¿Podemos considerar a la modificación del artículo 59 (ley 19.939 y 20.791) de la LGUC cómo una de las leyes que más han impactado en el desarrollo urbano en los últimos 10-15 años? Si no, ¿cuáles?
- ¿Podemos decir que la discusión fue principalmente académica (de elite), o también la ciudadanía tuvo un rol importante?
- Desde la sociedad civil (academia, iniciativas) ¿cuáles fueron los actores más reconocibles en cuanto a la búsqueda de protección de estos cerros?
- ¿Los instrumentos de planificación territorial que actualmente existen son capaces de contener el interés del mercado inmobiliario por urbanizar los cerros isla del cono de alta renta? ¿Cuál sería el escenario en 5 o 10 años más?
- ¿Cuál es la forma que en que los cerros isla podrían contribuir mejor a los objetivos de integración social planteados tanto en el PNDU como en la “Propuesta para una política de suelo para la integración social urbana”? protegiéndolos como pulmones verdes que ayuden a paliar el déficit de áreas verdes? ¿o quizás mezclando diferentes necesidades urbanas, generando zonas de interés social?



10.1.4) Pauta Etienne Lefranc (Director Ejecutivo Fundación Cerros Isla):

- ¿Cómo se gestó la fundación Santiago Cerros Isla? ¿Y quienes ayudaron a formarla?
- ¿Cuáles fue la motivación principal que los llevó a trabajar por proteger los cerros isla?
- ¿Podemos considerar a la modificación del artículo 59 (ley 19.939 y 20.791) de la LGUC cómo una de las leyes que más han impactado en el desarrollo urbano en los últimos 10-15 años? Si no, ¿cuáles?
- ¿A qué atribuye la derogación de la modificación al artículo 59?
- ¿Qué actores además de la fundación fueron parte del proceso en contra de la modificación?
- ¿Los instrumentos de planificación (territorial) que existen actualmente son capaces de contener la amenaza inmobiliaria que existe en los cerros isla?
- ¿Cuál es la forma que en que los cerros isla podrían contribuir mejor a los objetivos de integración social planteados tanto en el PNDU como en la “Propuesta para una política de suelo para la integración social urbana”? protegiéndolos como pulmones verdes que ayuden a paliar el déficit de áreas verdes? ¿o quizás mezclando diferentes necesidades urbanas, generando zonas de interés social?
- ¿Cuáles son las proyecciones de la fundación en cuanto a impactos en la sociedad y el territorio?

10.1.5) Pauta Francisco Traverso (Coordinador Diplomado Gestión Inmobiliaria UC):

- ¿Cuáles son los factores geográficos y urbanos que más determinan el valor de un terreno? (esquina de cuadra, terreno con baja pendiente, ejes viales, etc.).
- El desarrollo de proyectos inmobiliarios en pendiente, ¿qué diferencias y similitudes poseen en comparación al mismo proyecto en un terreno plano?
- A partir de las especificidades de los terrenos en pendiente, ¿Estos terrenos son vistos como un atractivo para empresas inmobiliarias?
- ¿Cuáles son las complejidades geográficas y urbanísticas más importantes que enfrentan los proyectos en pendiente?

10.1.6) Pauta Ernesto López (Académico Universidad de Chile):

- ¿Cuáles fueron los elementos más determinantes del proceso de urbanización en las comunas de alta renta? ¿De qué forma los elementos geográficos determinaron el proceso de expansión?
- ¿Cuáles han sido los actores y lógicas más relevantes en el mercado de suelo de Santiago, particularmente, en las comunas del cono de alta renta? ¿Qué tipo de mecanismos podrían considerarse para su valor, se traduzca en una mayor integración social (en términos de vivienda, o bienes públicos)?
- ¿En tu opinión, cómo se han gestado las modificaciones que más impacto han tenido en la ciudad de Santiago en los últimos 10-15 años? ¿Cómo al actuar del mercado ha incidido y beneficiado de estas modificaciones? (Pensando en comunas de alta renta).
- Pensando en los conflictos urbanos que se han generado en comunas del cono de alta renta. ¿Cuál ha sido el actor (Estado, Mercado, etc.) más preponderante? ¿De qué forma se ha impuesto con respecto a los demás? ¿Cómo podemos calificar dicho actuar (frágil, fuerte)?

10.1.7) Pauta Paulina Castillo (Asesora Urbana Municipalidad Lo Barnechea):

- En relación al conflicto con los Legionarios de Cristo:

¿Cuáles son las características del terreno que poseen en el cerro Del Medio? (en términos de ubicación, accesos, etc.)

¿Cómo nació el proyecto del parque?

¿Cuándo se inició el conflicto con los Legionarios de Cristo?

- En relación al resto de los cerros isla de la comuna:

¿Cuáles han sido los hechos más importantes en cuanto a la presión inmobiliaria en los cerros Loma Suave, Alvarado, El Manzano?

¿Cómo la presión ha incidido en la zonificación del PRC?

10.1.8) Pauta Camilo Arriagada (Académico Universidad de Chile):

- ¿Cuáles fueron los elementos más determinantes del proceso de urbanización en las comunas de alta renta? ¿De qué forma los elementos geográficos determinaron el proceso de expansión?
- ¿Cuáles han sido los actores y lógicas más relevantes en el mercado de suelo de Santiago, particularmente, en las comunas del cono de alta renta? ¿Qué tipo de mecanismos podrían considerarse para su valor, se traduzca en una mayor integración social (en términos de vivienda, o bienes públicos)?
- ¿En tu opinión, cómo se han gestado las modificaciones que más impacto han tenido en la ciudad de Santiago en los últimos 10-15 años? ¿Cómo al actuar del mercado ha incidido y beneficiado de estas modificaciones? (Pensando en comunas de alta renta).
- Pensando en los conflictos urbanos que se han generado en comunas del cono de alta renta. ¿Cuál ha sido el actor (Estado, Mercado, etc.) más preponderante? ¿De qué forma se ha impuesto con respecto a los demás? ¿Cómo podemos calificar dicho actuar (frágil, fuerte)?