

**DESARROLLO METROPOLITANO DEL GRAN VALPARAÍSO
EN DEBATE: Divergencias entre discursos y prácticas
espaciales de sus actores políticos.**

Alexander Panez Pinto*

* Trabajador Social, Magíster en Urbanismo, Universidad de Chile, alexander.panez@gmail.com

RESUMEN

Esta investigación tiene como centro la conceptualización del desarrollo en los espacios urbanizados. Las situaciones críticas en el ámbito ambiental y social del escenario contemporáneo nos obligan a una urgente revisión del modo en que nuestros países y ciudades definen su desarrollo. No obstante, el debate actual del desarrollo urbano está centrado en el diseño de estrategias para lograr el desarrollo, pero sin reflexionar sobre el significado otorgado a dicho concepto.

Tomando como caso de estudio el Área Metropolitana de Valparaíso (AMV), se propone un análisis comparativo entre los discursos sobre el desarrollo urbano de actores políticos que participan en la dinámica urbana y las prácticas espaciales que inciden en la producción de dicho territorio. Para ello, revisamos las diferentes teorías actuales sobre el desarrollo, caracterizando su expresión territorial en el discurso de los actores políticos estudiados y los instrumentos de planificación del área metropolitana.

Paralelamente, se describen las principales prácticas espaciales que han incidido en la producción del espacio del AMV en las últimas décadas, generando un escenario de crecimiento desregulado e insostenible social y ambientalmente. Dichas prácticas se pondrán en tensión con los discursos analizados con el fin de develar congruencias o contraposiciones entre discursos y prácticas espaciales.

Palabras clave: Desarrollo Urbano – Discursos – Prácticas Espaciales – Área Metropolitana Valparaíso).

ABSTRACT

This investigation is focused on the conceptualization of development in urbanized areas. The critical situations related to environmental and social issues in the contemporary world force us to an urgent review of how our countries and cities define their development. However, the current debate about urban development in Chile has given priority to the design of strategies to achieve development, but without reflecting about the meaning given to this concept.

Taking as a case study the Metropolitan Area of Valparaíso, Chile (AMV), it is proposed a comparative analysis between the discourses about the urban development of political actors that participate in the urban politic and the spatial practices that impact the production of urban space in that territory. To achieve this objective, we study the current theories about development, characterizing its territorial expression in the discourse of the political actors analyzed and planning instruments of the metropolitan area.

Simultaneously, we made a description of the main spatial practices that have influenced in the production of space in the AMV in the last decades, generating an unregulated urban growth and social and environmental unsustainability. These practices were compared with the analyzed discourses, in order to reveal the congruence or contradiction between discourses and spatial practices.

Key words: Urban Development – Discourses – Spatial Practices – Metropolitan Area of Valparaíso.

INTRODUCCIÓN

Crisis del Desarrollo

Esta investigación tiene como centro la conceptualización del desarrollo y, particularmente, del desarrollo en los espacios urbanizados. Las situaciones críticas en el ámbito ambiental y social del escenario contemporáneo nos obligan a una urgente revisión del modo en que nuestros países y ciudades definen su desarrollo.

En lo que se refiere a las ciudades, el consumo de combustibles fósiles, el uso de la energía en locales comerciales y residenciales, la producción industrial y los residuos son una de las principales fuentes dentro del espacio urbano de la emisión de gases de efecto invernadero (ONU Hábitat, 2011). Esto se ve gatillado, en primer lugar, por el rápido proceso de crecimiento de la población urbana, especialmente en los países de capitalismo menos avanzado. Cada vez más personas migran o nacen en entornos urbanos, lo que tiene como consecuencia una adopción de las conductas urbanas de la mayoría de la población de los países. Estas tendencias se ven incentivadas por la predominancia de un modelo de producción del espacio que concentra la actividad económica, política y cultural en ciertos territorios, excluyendo a otros (Santos, 2000).

En el ámbito social los avances son aún insatisfactorios, teniendo en cuenta el parcial logro de los objetivos planteados por los gobiernos, como por ejemplo, las metas del milenio planteadas por Naciones Unidas, en donde los niveles de pobreza, trabajo infantil, violencia, servicios básicos y el índice de desarrollo humano, han mejorado lentamente, fracasando en alcanzar los plazos estipulados inicialmente (CEPAL, 2012). Paralelo a esto, continúa incrementándose la desigualdad en la distribución de la riqueza mundial, como lo indica el incremento del coeficiente de Gini a nivel mundial. Muestra de esto, es la crisis económica del año 2009 en donde el dinero empleado por los gobiernos de 6 países afectados para el rescate bancario sumó en total 17 trillones de dólares cantidad capaz de resolver los problemas de extrema pobreza en todo el planeta (Max-Neef, 2009).

Todo esto se enmarca en un proyecto civilizatorio que basa su producción capitalista en la concentración constante y expansiva, al tiempo que reproduce y

perpetúa las problemáticas descritas. Por esto, es importante preguntarnos hacia qué tipo de desarrollo estamos apuntando y cuáles son sus consecuencias.

En lo que refiere a este proceso de crítica al desarrollo en Chile, ha habido una problematización a los apreciables límites del crecimiento económico como herramienta única para alcanzar desarrollo, con mayor énfasis a finales de los años noventa. Frente a esto, en los últimos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se incorporan de manera débil y paulatina enfoques como el de Desarrollo Humano y Desarrollo Sostenible impulsados por Naciones Unidas, lo que se tradujo, por ejemplo, en la conformación del llamado Sistema de Protección Social y la mejora de la institucionalidad ambiental.

Sin embargo, el cuestionamiento mayor en Chile se ha dado en los últimos años, en donde la sociedad civil se ha organizado con mayor fuerza y planteado demandas que tienen como trasfondo un cuestionamiento al modelo de desarrollo actual (Salazar, 2011). El movimiento estudiantil, las demandas regionalistas y la oposición a megaproyectos con impactos ambientales, aunque se han manifestado de forma fragmentada, en sus reivindicaciones subyacen visiones alternativas de desarrollo que cuestionan la preponderancia de la racionalidad económica y plantean áreas estratégicas de la sociedad como la educación, el medioambiente y la igualdad territorial que deben ser protegidas por el Estado de manera más protagónica.

Las visiones sobre el desarrollo en las ciudad Chilenas

Dentro de este contexto nacional, las ciudades han sido espacios claves donde es posible evidenciar los impactos en el territorio de estos modelos de desarrollo (Aliste, 2012). También la planificación urbana se ha visto fuertemente mediada por estas opciones de modelos, en lo que subyace la relación entre urbanismo y política a lo largo de la historia, vínculo cruzado por tensiones, colaboraciones y/o rupturas (Hall, 1996).

Un hito importante en la visión de desarrollo contemporánea en la producción de las ciudades chilenas, es la elaboración de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) de 1979 confeccionada con el fin de adaptar la normativa urbanística al nuevo modelo de desarrollo adoptado posterior al Golpe de Estado. Esta PNDU tenía como finalidad garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a equipamientos, servicios y vivienda; la utilización eficiente de las zonas deterioradas o

mal utilizadas de las ciudades y contribuir a la erradicación de la extrema pobreza (MINVU, 1979). Este objetivo de mejor desarrollo urbano, se supone que sería logrado a través del funcionamiento del mercado de tierra y del rol subsidiario del Estado en materia de equipamiento e infraestructura, el cual además debía crear las mejores condiciones para que opere eficientemente el mercado de tierra urbano.

Han pasado más de treinta años desde la elaboración de aquella política y han sido numerosos los autores (De Mattos, 2002; Sabatini, 2000; Hidalgo y Zunino, 2011) que han analizado los impactos sobre el desarrollo de las ciudades en Chile. Uno de los efectos negativos de esta política es el crecimiento desregulado de las ciudades por las presiones de las demandas de suelo y equipamiento de los diferentes grupos sociales, donde una de las principales fuerzas son los actores inmobiliarios. La planificación del Estado en la ciudad ha pasado a una posición reactiva que se centra principalmente en una supuesta mitigación de los efectos negativos del crecimiento desregulado en vez de proponer nuevos escenarios que lideren los procesos de desarrollo (Raposo, 2005 citado por Pavez, 2006).

En este escenario, con mayor fuerza desde principios del siglo XXI, en Chile han surgido y se han fortalecido nuevos movimientos de la sociedad civil que buscan instalar la discusión de la ciudad dentro de la agenda política, cuestionando el desarrollo urbano actual por su profundización de la desigualdad espacial, el deterioro de la calidad de vida urbana de parte de la población y el deterioro ambiental. No obstante, su fuerza política no ha logrado consolidarse dentro de las decisiones políticas.

Frente a estos desafíos, ha quedado de manifiesto que los instrumentos de planificación existentes no logran hacer frente de manera adecuada a las transformaciones que se están llevando a cabo en las ciudades chilenas, por lo que un nuevo marco normativo se hace urgente. Sin embargo, esta inadecuación de la política urbana desde nuestra perspectiva, resulta eficaz para los objetivos del neoliberalismo en la medida en que permite la dinamización inmobiliaria y de la actividad económica en general en las ciudades.

Problemática de investigación

En este contexto de crítica al desarrollo de las ciudades en Chile, considero que se ha estudiado poco en nuestro país las diferentes *concepciones* sobre el desarrollo urbano que están presentes en la dinámica territorial. Este tipo de estudio es relevante por su aporte para entender el fenómeno urbano de manera más profunda, ya que como señala Acselrad “*el futuro de las ciudades dependerá en gran parte de los conceptos constitutivos del proyecto futuro construido por los agentes relevantes en la producción del espacio urbano*” (1999:37).

Temas apremiantes en urbanismo como la construcción de megaproyectos urbanos, el protagonismo del mercado inmobiliario o la inequidad territorial, están cruzados por visiones sobre lo que el desarrollo urbano debiese ser. Es vital preguntarnos sobre cómo se están haciendo cargo los actores políticos de la necesidad de construir una agenda política para el desarrollo de las ciudades chilenas.

Sin embargo, por lo apreciado en el debate actual sobre la política urbana, las discusiones están centradas en el diseño técnico de *estrategias* para lograr el desarrollo urbano, pero sin reflexionar sobre el *significado* que se le otorga a dicho concepto. Esto nos lleva a cuestionarnos sobre cuáles son las concepciones sobre el desarrollo urbano que poseen los diferentes actores políticos que toman decisiones (o buscan afectar la toma de decisiones) acerca de las transformaciones en las ciudades en Chile.

Comprender cuáles son las visiones de desarrollo presentes en la dinámica urbana no es una tarea fácil, ya que los discursos formales sobre el desarrollo de los actores no necesariamente se corresponden con las prácticas espaciales que éstos realizan (Aliste, 2011). Por este motivo, lo que se analizó en esta investigación fueron las relaciones entre los discursos sobre el desarrollo urbano de los actores políticos que participan en la dinámica urbana y las prácticas espaciales de intervención que inciden en la producción del espacio del territorio en un área urbana determinada.

Se adoptó la decisión de definir una escala con el fin de espacializar los discursos de los actores políticos, tomando como referencia el Área Metropolitana de Valparaíso (AMV), debido a;

1) Su desarrollo contradictorio como área, ya que se auto-reconoce diversa en sus potencialidades económicas, sociales, culturales y ambientales (GORE Valparaíso, 2012), pero que presenta bajos índices socioeconómicos tales como pobreza, desempleo o mantención de campamentos, comparados con el promedio nacional (Ministerio de Desarrollo Social, 2012), además de problemáticas ambientales.

2) Su desarrollo ha sido marcado por la importancia del crecimiento económico en el área metropolitana, principalmente a través de la inversión inmobiliaria y la actividad industrial, restando importancia a aspectos como la sustentabilidad ambiental y la equidad territorial.

3) En el último se han generado conflictos urbanos en el AMV en torno a megaproyectos urbanos e instrumentos de planificación territorial (Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso), en donde diferentes actores de la sociedad civil han manifestado su oposición. Conflictos en torno a las Dunas de Concón, Fundo El Carmen en Quilpué, Mall Barón, Terminal 2 del Puerto Valparaíso, entre otros, son sintomas de una confrontación en el área metropolitana acerca del modo en que se gestiona el desarrollo de las ciudades que conforman el área.

METODOLOGÍA

Para efectuar dicho análisis, se realizó una construcción teórica en torno a los conceptos de discurso, práctica espacial y desarrollo, que guiara al proceso metodológico.

Discurso lo entendemos como práctica social, pues no es contemplado como un mero reflejo de procesos sociales, sino que se resalta su carácter constitutivo de realidad (Van Dijk, 1999), el cual tiene una dimensión territorial en la medida en que incide en las decisiones sobre el espacio (Aliste, 2011). Diferenciamos entre discurso formal como aquel que se presenta de manera manifiesta en las prácticas discursivas de los actores (y que se expresa en los instrumentos de planificación) y discurso fáctico como aquel relato que subyace a las prácticas espaciales que han guiado el desarrollo del área estudiada y que no necesariamente se condicen con el discurso formal (Aliste, 2012).

El término práctica espacial fue tomado de Lefebvre (1974; 1976), comprendiéndola como el conjunto de acciones mediante las cuales cada actor político produce, apropia y/o domina el espacio urbano. Por su carácter eminentemente material, exige capacidad de intervención a los actores para transformar el espacio, en lo que subyacen relaciones de hegemonía y resistencia (Oslender, 2010).

Para el difuso y manoseado concepto de desarrollo se tomó la clasificación de perspectivas de desarrollo contenidos en los trabajos de Rabi (2011) y Aliste y Rabi (2012), lo que se complementó con una revisión bibliográfica propia cuya citación excede este artículo¹. Los tipos de discursos clasificados fueron las siguientes; Crecimiento Económico, Desarrollo Económico, Modernización Ecológica, Desarrollo Humano, Economía Ecológica, Desarrollo a Escala Humana y Post-Desarrollo.

Como trabajamos con discursos, se empleó el análisis del discurso como técnica para trabajar con la información, que tiene como objetivo evidenciar problemas sociales y políticos como el poder y la desigualdad a través del discurso de los actores políticos. No se trata sólo de un análisis descriptivo y analítico, es también un análisis social y político (Van Dijk, 1999). Las fuentes para obtener dichos discurso fueron documentos oficiales y entrevistas efectuadas a actores políticos del AMV durante el año 2013. Para clasificar dichos discursos se elaboró una matriz de análisis construida en base a los trabajos de Rabi (2011) y los aportes de Borsdorf (2003).

¹ Si se desea revisar en extenso las referencias utilizadas para la clasificación de los discursos sobre Desarrollo, se sugiere revisar la versión completa de la Tesis de Maestría disponible en: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/115724/panez_a.pdf?sequence=1

Figura 1: Matriz de análisis de discursos sobre el desarrollo de actores políticos del AMV.

DIMENSION	Actor 1	Actor 2	Actor 3
Definición de Desarrollo			
Diagnóstico del escenario país y el AMV			
Estrategias para el Desarrollo			
Instrumentos de planificación			
Actores del Desarrollo (Participación)			
Imagen deseable Desarrollo			
Principios estructuradores de la ciudad			

[Fuente: *Elaboración Propia*]

Para el estudio de las prácticas espaciales, se realizó una caracterización de las principales prácticas que han transformado el territorio del AMV en el último tiempo (1990-2013), de aquellos actores que han tenido mayor relevancia en dichos cambios tales como el sector inmobiliario y el Estado. Usando como referencia fuentes secundarias sobre investigaciones en el AMV se seleccionaron casos que grafican el impacto de dichas prácticas en la transformación del espacio.

Área de Estudio: Área Metropolitana de Valparaíso

La Región de Valparaíso cuenta con una población aproximada de 1.539.852 habitantes, equivalente al 10,2% de la población nacional. La población urbana corresponde a 1.409.902 (91,56%) y la población rural es de 129.950. (8,44%). Un factor que ha caracterizado a la Región es su disminución en la importancia relativa de su población, producto tanto de un crecimiento vegetativo menor al promedio del país, como a la tendencia migratoria que presentan algunos sectores de la Región, pasando de representar un 11% de la población nacional en 1970 a un 10,2% en 2002” (GORE Valparaíso, 2012).

Las comunas de Viña del Mar y Valparaíso, cada una con más de 250 mil habitantes, conforman el núcleo del principal centro urbano de la región, junto con Quilpué, Villa Alemana y Concón. En lo referente al ámbito socioeconómico, según los datos de la última Encuesta CASEN (2011) la región presenta 16,9% de pobreza, lo que la ubica por sobre la media nacional (14,4%), lo que muestra una preocupante variación de un 12% en comparación a la medición anterior (2009), siendo la segunda región con mayor aumento en el porcentaje de pobres. En el caso de la extrema pobreza, se mantiene la región con un 3,4%.

Un dato clave de la región es que cuenta con el mayor número de campamentos del país (27,5% del total), 160 campamentos que albergan a 27.378 familias. Estos se concentran en las comunas de Valparaíso y Viña del Mar, que representan el 78,7% de las familias en campamentos de la región (GORE Valparaíso, 2012:59).

Dentro de los antecedentes geográficos relevantes, el AMV se caracteriza por estar situada entre la clase Costa Mediterránea Central y la Cordillera Montañosa. En el litoral, Valparaíso y Viña del Mar se encuentran en la bahía rodeadas de una cadena montañosa de tipo cordillerano donde hay presentes especies autóctonas como Litre, Peumo, Pataguas, Arrayán y Quillay coexistían con unidades de palmas chilenas. En el entorno del área urbana, la mayor concentración de biomasa se encuentra en la Reserva “Lago Peñuelas”. En el caso de Concón, es relevante la presencia del Campo Dunar que posee una alta biodiversidad y que marca un hito natural del área.

Las comunas mediterráneas de Quilpué y Villa Alemana están más próximas a la Cordillera de la Costa donde los relieves montañosos permiten la existencia de ambientes favorables para el desarrollo de una cubierta vegetal, cuya representación más próxima está en el Parque Nacional “La Campana” que se destaca por su riqueza de flora y fauna, al ser una zona de convergencia de especies subtropicales (Palmares), hidrófilas (Robles y Canelos) y esclerófilas (Peumo, Boldo, Litre), además de su valor paisajístico (GORE Valparaíso, 2012).

Aspectos históricos del AMV

Hacer reconstrucción histórica del Gran Valparaíso excede los límites del documento, por lo que me remitiré a destacando ciertos aspectos históricos que marcan la particularidad del discurso sobre el desarrollo en el AMV, entre los que se encuentran los siguientes:

1) Valparaíso como capital del Área Metropolitana, a diferencia de ciudades como Santiago y Concepción, tuvo un desarrollo de tipo decimonónico (acorde a las transformaciones productivas del mercado mundial dadas por el auge industrial de los países centrales), republicano (impulso de la independencia al disminuir las restricciones aduaneras de la colonia) y cosmopolita (marcado por las migraciones europeas, predominantemente ingleses, alemanes y franceses, entre otros) (Estrada, 2012).

2) Trayectoria particular de Valparaíso por su interrelación con coyunturas internacionales, como por ejemplo, su ubicación estratégica en el pacífico dentro de la expansión industrial del capitalismo británico del siglo XIX. Por ese motivo, Valparaíso se vio fuertemente afectado (más que otros lugares de Chile) por la situación geopolítica mundial de la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX (Estrada, 2012).

3) La destrucción del terremoto de 1906 que paradójicamente representó una oportunidad para impulsar un proyecto de desarrollo modernizador (Ferrada, 2006) y además, acentuó el traslado residencial de parte de la élite porteña hacia Viña del Mar.

4) Su decaimiento durante la primera mitad del siglo XX, debe ser comprendido desde un enfoque de multiplicidad de factores que afectaron su estancamiento económico y social, más allá de las tradicionales explicaciones sobre la construcción del canal de Panamá y el puerto de San Antonio (Sánchez et al. 2009).

5) Un elemento que se invisibiliza en la discusión urbanística del AMV, es que la del espacio metropolitano también fue transformado ocupación por parte de los sectores populares desde mediados del siglo XIX, muchas veces en tensión con intereses sobre el espacio de la élite local (Arellano, 2005).

RESULTADOS

1. Prácticas espaciales de intervención en el AMV

Caracterizando algunas de las prácticas espaciales, los ejemplos fueron escogidos por sus alcances en la configuración del espacio metropolitano, por lo que grafican la capacidad de intervención que han tenido ciertos actores políticos en el territorio. Junto con esto, describiremos algunos impactos ambientales y sociales que han tenido dichas prácticas.

1.1. Expansión urbana del AMV liderada por el Mercado Inmobiliario

Este proceso se trata de un fenómeno global acentuado por la reestructuración productiva y la liberalización de las normas del mercado (De Mattos, 2002), que ha tenido como consecuencias otorgar mayores espacios a los actores inmobiliarios para actuar en la producción de la ciudad.

El caso de las viviendas de estrato socioeconómico alto en Viña del Mar

Muestra de esto, es la llamada ciudad-jardín donde a comienzos de los años noventa fue impactada por una gran cantidad de proyectos inmobiliarios, los cuales en su mayoría se enfocaron hacia la primera y segunda residencia de los hogares de estratos socioeconómicos medio-alto y alto, “usando suelo urbano vacante,

intensificando el uso residencial del suelo edificado en barrios urbanísticamente consolidados y creando suelo urbano en la periferia urbana menos encumbrada y escarpada de la ciudad” (Valdebenito, 2011:550).

Dentro del AMV, fue Viña del Mar la que concentró mayor cantidad de proyectos inmobiliarios impulsados entre 1992 y 2009. Comparadas con las otras comunas de litoral del AMV (Concón y Valparaíso), Viña del Mar sobrepasa por un gran número de proyectos a las otras dos comunas. (Hidalgo y Arenas, 2012).

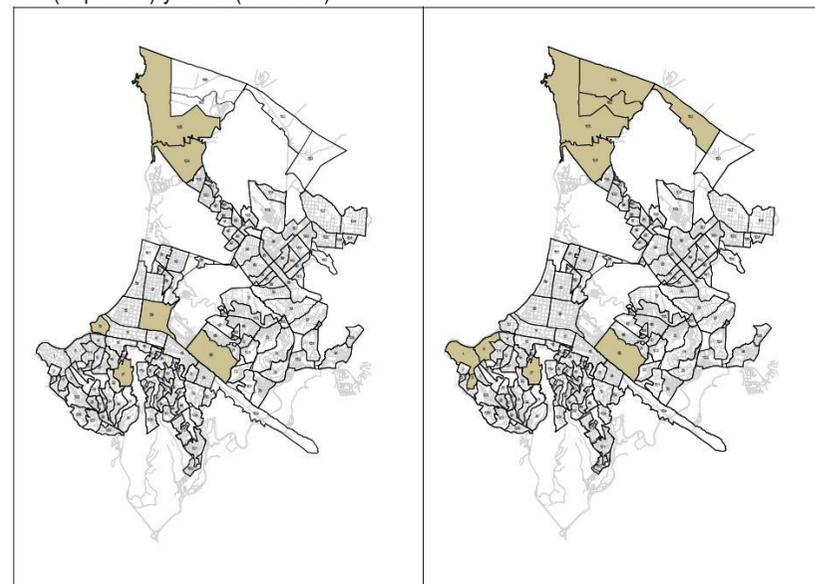
Cuadro 1: Número de proyectos inmobiliarios ofertados entre 1992 y 2009, Concón, Valparaíso y Viña del Mar.

Comuna	N° proyectos				
	1992	1995	2000	2005	2009
Concón	0	4	0	5	3
Valparaíso	6	3	15	15	7
Viña del Mar	26	29	33	34	21

[Fuente: Hidalgo y Arenas (2012) en base a anuncios de El Mercurio de Valparaíso]

Uno de los impulsores de este crecimiento en la oferta residencial en la ciudad, tiene que ver con la vivienda para segunda residencia dirigida a estratos grupos socioeconómicos más ricos (parte importante de ellos provenientes de Santiago), lo que se evidencia en la concentración de las 11.771 viviendas desocupadas en los sectores territoriales del Plan (31,5%), Reñaca Bajo (22,9%), Recreo (7,0%) (Valdebenito, 2011).

Figura 2: Concentración de estratos medio-alto y alto en la ciudad Viña del Mar. Año 1992 (Izquierda) y 2002 (Derecha).



[Fuente: Valdebenito (2011)]

Dentro de estos sectores, es particularmente interesante el caso de Reñaca Bajo que se vincula con la tendencia de crecimiento del borde costero donde también se ven involucradas las comunas contiguas de Concón (Bosques de Montemar) y Quintero (Mantagua). Entre 1992 y 2002, Reñaca Bajo experimentó el mayor crecimiento habitacional de la ciudad, se construyeron aproximadamente **5 mil unidades**, lo que representó un incremento del **95,5%** de su parque habitacional (Valdebenito, 2011).

La repercusión más relevante de la práctica espacial del sector inmobiliario es su contribución a la fragmentación y el aislamiento residencial. La concentración de residentes de estrato socioeconómico medio-alto y alto en Reñaca Bajo y otros sectores (principalmente Plan y Recreo) debido a su valor paisajístico y conectividad, se contraponen a la localización en cerros de escaso valor inmobiliario (Forestal alto,

Achupallas, Reñaca alto, Nueva Aurora y Miraflores alto) de los residentes que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

El modo de crecimiento urbano de Viña del Mar, le otorga profundos rasgos de dualización a dicha ciudad con mayor énfasis que en otras ciudades del Área Metropolitana. En un periodo de la historia de la ciudad como los años noventa en que era fundamental avanzar en la problemática habitacional, del total de viviendas ofertadas en el año 1998 (1.176 unidades habitacionales), un 80% de éstas fluctuaban sus precios entre las 2.000 y 13.000 UF. Mientras que, según fuentes de la Secretaría de Planificación Comunal, en ese mismo año se contabilizaban 2.541 familias en tomas de terreno y 10.486 familias postulantes a vivienda social (Arellano, 2005).

Ahora bien, el protagonismo de la iniciativa privada no se trata de un fenómeno nuevo en Viña del Mar. Sin embargo, a lo largo de su trayectoria histórica, paralelo a esta intervención de los sectores de ingresos altos de la ciudad, es importante recordar que la comuna fue construida también por el accionar de los sectores populares que fueron ocupando de forma espontánea u organizada la ciudad con mayor fuerza a partir del siglo XX, reivindicando sus derechos dentro del espacio urbano.

La diferencia con lo acontecido a lo largo de la historia de Viña del Mar radica en que el emprendimiento inmobiliario contemporáneo se ha visto con una supremacía tal que ha cubierto la mayoría de los espacios formales de la ciudad, logrando reducir y aislar la acción histórica que ha tenido la población más pobre en la ocupación de la ciudad. Esto ha llevado a la resistencia de los sectores de la población marginados por estas prácticas espaciales de intervención, los que luchan por un espacio en esta ciudad.

1.2. El Estado entre la ausencia de reglamentación urbana, adecuaciones normativas e infraestructura vial.

Vinculado al desarrollo inmobiliario descrito en el apartado anterior, el Estado, de manera contradictoria, asumió fuertemente una postura de omisión en la producción del espacio. Su práctica espacial se ha caracterizado por su ausencia en la regulación territorial y la realización de algunas prácticas para promover la actividad

privada, tales como la aplicación de cambios de uso de suelo y la construcción de autopistas urbanas.

Como sostienen Warner y Negrete (2001-2002), la urbanización en el AMV, desde sus inicios, se ha caracterizado por un desarrollo espontáneo, con situaciones dramáticas de urbanización a partir de la falta de control ya sea de manera formal o informal.

Si bien ha habido intentos en actualizar planes reguladores comunales e intercomunales, hasta ahora el proceso de regulación “*parece más formal que sustantivo*” (Warner et al. 2001-2002, p.387), lo que en el caso del AMV se aprecia en el proceso de elaboración del Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso (PREMVAL).

Pero, además de esta ausencia de planificación, el Estado adoptó otra estrategia para favorecer el crecimiento urbano desregulado, por medio de la flexibilización de la normativa vigente. Una de estas flexibilizaciones, se trata de los cambios de uso de suelo. Datos recabados por Soto y Álvarez (2012) dan cuenta que entre 1987 y 2007 se registraron en la Región de Valparaíso **1.121** cambios de uso de suelo, incorporando **39.435,5** hectáreas al suelo urbano. Si se toman las 39.435,5 hectáreas comprometidas en cambios de uso de suelo y la acreción natural del Gran Valparaíso para el mismo periodo (sin considerar la densificación), la superficie comprometida como cambio de uso duplica la superficie requerida para satisfacer el crecimiento demográfico. Claramente el espíritu de la ley se vulnera en favor del especulador. (Soto et al. 2012).

El impacto de la Infraestructura Vial: El Caso del Troncal Sur

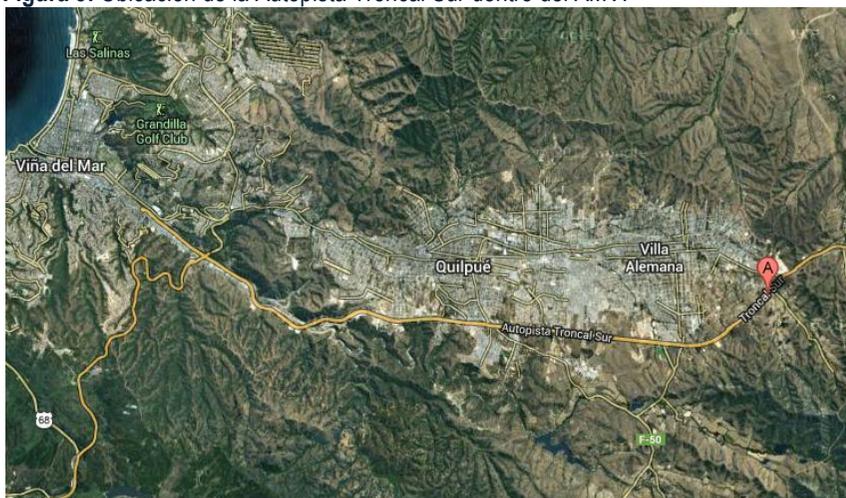
Finalmente, otra práctica espacial del Estado de impacto en el AMV, es la innovación en infraestructura de transporte, la cual ha sido cuantiosa. Si se toman en cuenta las cuatro obras concesionadas que unen la Región Metropolitana y la Región de Valparaíso Costa (Ruta 68, Ruta 78, Troncal Sur, Litoral Central) la inversión en los últimos cinco años asciende a 795 millones de dólares, lo que equivale a nueve veces la inversión de obras públicas en toda la Región de Valparaíso en ese periodo (Soto et al. 2012).

Esta política, si bien cumple varios objetivos tales como la mejora de movilidad intra e interregional, integración productiva, etc., incide en la dinámica de las ciudades intermedias al mejorar la accesibilidad y la conectividad de las zonas periféricas y periurbanas, volviéndolas a ser atractivas para las clases medias y altas lo que incentiva el desarrollo inmobiliario suburbanizado (Hidalgo y Borsdorf, 2005).

Una de las mayores ejemplificaciones de la predominancia del desarrollo entendido como Crecimiento Económico (en su vertiente Neoliberal) en el AMV, son estos proyectos públicos de vialidad. Como referencia tomamos el caso del llamado Troncal Sur que une a las comunas de Viña del Mar, Quilpué, Villa Alemana y Limache a través de una autopista de alta velocidad.

Dentro de la Ley de Concesiones se licitó el proyecto Autopista Troncal Sur. Se inicia en el sector de Peñablanca, con un enlace a la Ruta 62, luego se dirige hacia el poniente por el sector periférico a Villa Alemana y Quilpué, para posteriormente ascender a Viña del Mar por la ribera norte del estero Marga-Marga hasta conectarse con el área urbana, contando con una inversión de la obra que ascendió a 364 millones de dólares.

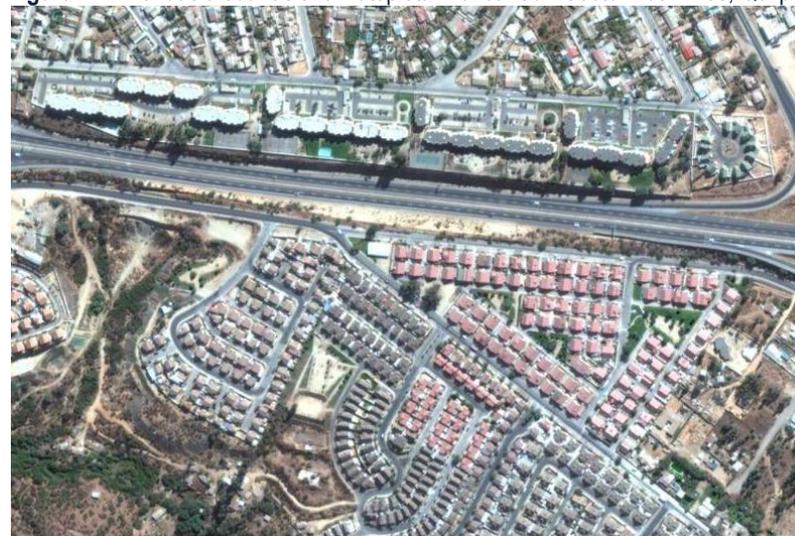
Figura 3: Ubicación de la Autopista Troncal Sur dentro del AMV.



[Fuente: Google Earth (2013)]

Desde el momento en que se anuncia su construcción, se dio paso a la especulación inmobiliaria. Previa a su inauguración en el año 2003, en el sector aledaño a la autopista, correspondiente a la comuna de Quilpué, ya se habían construido 3.000 unidades habitacionales de distintos tipos y dirigido a diversos estratos socioeconómicos (principalmente medio y medio-alto), cuyas edificaciones se arrastran desde la época en que se comienza a gestar la iniciativa, a mediados de la década del noventa, donde un ejemplo de esto es la formación de la población Los Pinos.

Figura 4: Viviendas aledañas a la Autopista Troncal Sur. Sector Los Pinos, Quilpué.



[Fuente: Google Earth (2013)]

Esto ha llevado a una transformación urbana en las comunas del interior del AMV que son afectadas por el proyecto. En primer lugar, se aprecia una mayor presencia de los condominios horizontales para estratos medio y medio-alto en las comunas Quilpué y Villa Alemana. De hecho, Hidalgo y Borsdorf (2005) desarrollan un Índice de Desarrollo Socioeconómico (IDS) que aplican al AMV, y en donde muestran que las zonas de esas ciudades con mayor incremento de su IDS, son aquellas directamente conectadas por el camino Troncal Sur, "que a su vez coinciden con los

que recibieron un mayor número de condominios entre 1992 y 2002” (Hidalgo et al., 2005:198).

Por otro lado, tanto Quilpué como Villa Alemana muestran una disminución en la cantidad de viviendas sociales construidas en las últimas décadas. Si realizamos una comparación entre los periodos 1995-2000 y 2000-2005, en las comunas de Quilpué y Villa Alemana en el primer periodo se construyeron 1865 y 1021 viviendas respectivamente, mientras que en el periodo siguiente se edificaron 490 unidades habitacionales en Quilpué y ninguna vivienda en Villa Alemana.

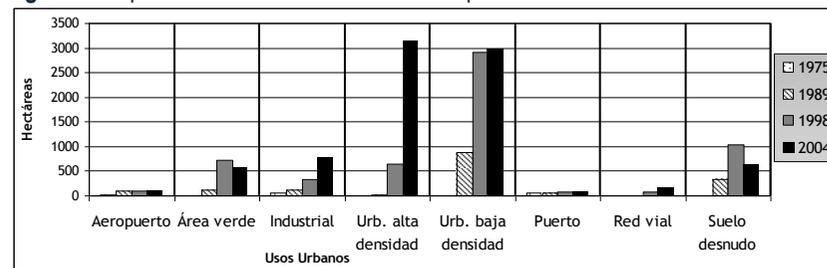
1.3. Impactos de las prácticas espaciales

Las prácticas espaciales descritas anteriormente, han tenido profundos impactos en la producción del espacio del AMV. Nos vamos a detener en dos impactos claves al momento discutir sobre desarrollo.

Impactos ambientales

Estas prácticas, han tenido como consecuencia que en el periodo 1975-2005 el AMV aumentó su superficie construida de 5.800 a 14.100 Hectáreas (Romero, Vásquez y Souza, 2005). Este incremento del suelo urbano conlleva la sustitución de espacios abiertos, vegetación densa y dispersa además de aquellos suelos que poseían coberturas seminaturales, como cultivos.

Figura 5: Superficie de Usos Urbanos Gran Valparaíso: 1975-2004.



[Fuente: Romero, Vásquez y Souza (2005)]

Estos cambios en el suelo generan un fuerte impacto sobre el medio ambiente de la ciudad (Romero et al. 2005). Principalmente se identifican; a) disminución de la biomasa en el entorno urbano, b) el impacto sobre el clima urbano y c) el daño en el patrimonio natural.

En relación a las concentraciones de biomasa, ha habido una disminución progresiva, especialmente en el área que rodea al Lago Peñuelas (afectada también por el proceso de desertificación) y en las áreas donde se han experimentado los mayores crecimientos de suelo urbano (Romero et al. 2005). Esta baja en la concentración de biomasa no sólo afecta en la pérdida de hábitats y biodiversidad sino que influye en “la reducción en la capacidad de infiltración de las aguas lluvia en los suelos (que conlleva riesgos de inundación y remoción en masa de los sedimentos), decrecimiento en las funciones de filtrado y reciclamiento de los contaminantes atmosféricos” (Romero et al. 2005:8), lo que termina negando la contribución de la naturaleza al desarrollo de las ciudades.

Además de esto, el impacto ambiental se ve reflejado en el avance del crecimiento urbano sobre el patrimonio natural, especialmente en el borde costero donde su alta demanda de suelo ha tenido como consecuencia la degradación del medio ambiente y amenazas a lugares excepcionales y de gran fragilidad como playas, dunas y humedales.

Impactos sociales

Uno de los principales impactos sociales en el ámbito espacial, tiene que ver con la mantención de la segregación en el AMV, en donde la expansión del mercado inmobiliario sumado a las nuevas desigualdades en el mercado del trabajo resultante de la transformación productiva, se reflejan territorialmente en una distribución crecientemente fragmentada y segregada de la población, con efectos negativos en la reproducción de problemáticas sociales, tales como falta de oportunidades de empleo, carencia habitacional, delincuencia y pobreza (Carroza y Valenzuela, 2010), además de la mantención de las desigualdades espaciales como carencia de servicios y equipamientos de la ciudad.

En el caso de los habitantes más pobres del AMV, acontece un “círculo vicioso” que impide su mayor integración a equipamientos y servicios de calidad dentro del Gran Valparaíso. Este círculo se genera por “la escasa disponibilidad de suelo vacante en barrios urbanísticamente consolidados, el valor del suelo en éstos y los costos de urbanización de su geografía” (Valdebenito, 2011:550), lo que limita que se puedan generar proyectos de vivienda social en el área, especialmente por la lógica de mercado bajo la que se constituye la política habitacional.

Esta situación también afectó a las comunas del exterior del AMV en ese periodo, donde se aumentó progresivamente el número de viviendas sociales construidas, lo que da cuenta del descenso de la edificación de las comunas con mayor población dentro del AMV. No deja de llamar la atención que las comunas de Quillota y Quintero entre los años 1990-1995 sólo hayan concentrado un 4% de total de viviendas sociales de ese periodo, y que durante los años 2000-2005 representasen un 55% de las nuevas viviendas sociales construidas (Hidalgo et al, 2007). Por el otro lado, las comunas centrales del AMV bajaron considerablemente su tasa de concentración.

Cuadro 2: Viviendas sociales construidas según período en comunas del AMV y su periferia.

Nombre de la Comuna		1990 1995	%	1995 2000	%	2000 2005	%	Total por comuna	% del total	% por área
Área periférica Valparaíso	Casablanca	908	12,0	893	9,7	196	2,8	1997	8,4	19,5
	Limache	132	1,7	1201	13,0	1373	19,9	2706	11,4	26,4
	Quintero	165	2,2	525	5,7	2206	32,0	2896	12,2	28,3
	Olmué	30	0,4	0	0,0	0	0,0	30	0,1	0,3
	Quillota	144	1,9	772	8,3	1696	24,6	2612	11,0	25,5
Área Metropolitana de Valparaíso	Quilpué	459	6,0	1865	20,2	490	7,1	2814	11,9	20,8
	Valparaíso	2469	32,5	1758	19,0	240	3,5	4467	18,8	33,1
	Villa Alemana	354	4,7	1021	11,0	0	0,0	1375	5,8	10,2
	Villa del Mar	2867	37,8	181	2,0	700	10,1	3748	15,8	27,8
	Concón	65	0,9	1032	11,2	0	0,0	1097	4,6	8,1
Totales. Periodos		7593	100	9248	100	6901	100	23742	100	

[Fuente: Hidalgo, Sánchez, Aliaga, Marchant, Zunino y Álvarez (2007)]

Con estos antecedentes, podemos hablar de una expulsión de las viviendas sociales debido a la dinámica del suelo que mencionábamos anteriormente. Esto tiene impactos para las comunas receptoras de viviendas sociales al impactar su estructura socioeconómica, así como también para los nuevos residentes de estos conjuntos habitacionales, localizados en espacios con bajos niveles de articulación funcional entre sus viviendas y los centros urbanos.

2. Discursos sobre el Desarrollo en el AMV

En primer lugar, a partir de las entrevistas a los actores, se llevó a cabo una distribución de los discursos de los actores con el fin de ilustrar la presencia y preponderancia de ciertas visiones sobre el desarrollo en el AMV, de lo que se obtuvo el siguiente resultado:

Figura 6: Distribución actores del AMV según tipo de Discurso.

Crecimiento Económico	Desarrollo Económico	Modernización Ecológica	Desarrollo Humano	Economía Ecológica	Desarrollo a Escala Humana	Post Desarrollo
Directivo CChC	Directivo Colegio de Arquitectos	Consejero Regional MM	Dirigenta Regional de Campamentos		Consejero Regional LD	
Gerencia ASIVA		Representante Red Duna Libre				
		Académico U. Consejo de Rectores				
		Funcionario SEREMI MINVU				

[Fuente: Elaboración propia]

Lo primero que se puede observar en esta distribución, es que inmediatamente se derriba el mito sobre el discurso único del desarrollo urbano en el AMV. Aunque no todas las visiones tipologizadas se vean representadas por los actores estudiados, sí se evidencia una heterogeneidad de miradas sobre el Desarrollo.

Una segunda apreciación, es la alta presencia que tiene la visión de Modernización Ecológica en el AMV. Esta perspectiva agrupa fuertemente al mundo estatal y parcialmente a actores de la sociedad civil. Esta presencia tiene correspondencia con discursos formales de los instrumentos de planificación analizados tales como la Estrategia Regional de Desarrollo y el Plan Regulador Metropolitano, donde predomina la incorporación de la sustentabilidad con mayor relevancia.

2.1. Descripción general de los Discursos del Desarrollo en el AMV

Reflexionando sobre cómo se expresa cada tipología de desarrollo, fueron seleccionadas algunas de las dimensiones de análisis definidas en el cuadro 1, con el fin de caracterizar los discursos en el área específica del AMV.

Crecimiento Económico

El discurso de los actores caracterizado como Crecimiento Económico en el AMV, coincidente con lo que se puede pensar a priori, está representado por los pertenecientes al ámbito empresarial. Explícitamente aparece en los discursos uno de los principios fundantes de esta mirada que señala que problemáticas como la pobreza y la mejora de oportunidades tenderían a estar resueltas previa condición de tener mayor crecimiento:

“Lograr este desarrollo está ligado absolutamente al manejo económico que tenga el país... Por las cifras que se ven en los últimos 3 o 4 años, el crecimiento, en la parte social, educación, salud, ha ido generando más desarrollo” (Representante CCHC).

Llama la atención además, la escasa referencia a la dimensión ambiental dentro del discurso, ya que aparece sólo al ser consultada y se refiere a la posibilidad de crear proyectos innovadores que sean más eficientes ambientalmente.

Si bien se reconoce que se ha dado un crecimiento desregulado en el AMV por lo que es necesario realizar algunas regulaciones al Desarrollo Urbano, éstas deben estar en función de que “el Estado debe fijar las normas y la iniciativa privada es la que tiene que resolver el problema” (Representante CCHC).

Esto representa una cierta “renovación” del discurso de Crecimiento Económico con énfasis Neoliberal en la forma de ver la política urbana, ya que busca incorporar mayormente una racionalidad técnica y a largo plazo en el desarrollo urbano, frente a la lógica de acumulación y poca planificación imperante en el AMV.

Desarrollo Económico

Este tipo de discurso complementa la noción de Desarrollo como Crecimiento incorporando otros indicadores sociales que son importantes al momento de definir este concepto: “Desarrollo no lo veo solamente como desarrollo físico sino que el desarrollo de la sociedad en su conjunto, incluyendo el desarrollo sociocultural a la par con el desarrollo económico” (Directivo Colegio de Arquitectos).

Se apela fuertemente a la ejecución de políticas sociales para enfrentar las problemáticas sociales, de las cuales, las más preocupante sería la marginalidad urbana. En esta dirección, se reconoce un importante rol al Estado y a la planificación para conducir el Desarrollo. No hay una crítica estructural al modelo imperante sino que se busca complementarlo. En el caso de la sustentabilidad ambiental, se reconoce como un tema fuerte en la discusión pública, pero no se refleja como relevante a lo largo del discurso.

Modernización Ecológica

Los discursos de los actores encasillados en esta tipología, presentan matices con la definición de Modernización Ecológica del marco conceptual, al relevar más fuertemente elementos que no son reconocidos como protagónicos en el concepto original definido anteriormente. En lo referido al medioambiente, se releva su protección como patrimonio natural más allá de concebirlo como mero recurso, por lo que en el territorio del AMV defienden la existencia de espacios verdes y de conservación por su biodiversidad.

“Estamos generando cinco parques, generamos corredores ecológicos, y además financiamos cinco estudios para santuarios. Por primera vez hicimos un quiebre, con un gran conflicto con el MINVU por generar una mirada distinta, de decir; ‘mire, usted tiene que generar sustentabilidad, si usted está generando quince mil hectáreas de extensión, éstas tienen que tener espacios verdes para la ciudad’” (Consejo Regional MM).

A pesar de estos matices, los discursos de los actores no logran distanciarse del postulado fundante de la Modernización Ecológica al no cuestionar el principio ordenador de la economía para lograr desarrollo, lo que no permite clasificarlos como Economía Ecológica.

Desarrollo Humano

Este discurso representado por la dirigente regional de campamentos tiene la característica de centrarse en la mejora de las condiciones de las personas como primera prioridad. Apela a una mayor integralidad por lo que se escapa de las nociones economicistas.

“Acá ha habido una preocupación por generar obras grandes y favorecer el negocio de las empresas. Lo que hace falta es que haya un real interés por nosotros los pobres, pero no sólo que no den una casa cajita de fósforos, sino que se mejoren los consultorios, la educación de nuestros hijos, que puedan surgir y ser más... Eso está primero, después el negociado...” (Dirigenta Campamentos)

En este discurso, el problema principal en el AMV radicaría en la desigualdad social y en la insuficiencia del modelo actual en asegurar oportunidades para todos. Junto con esto, otro grave problema señalado es que las grandes inversiones tienen una escasa referencia a lo que el usuario de dicho proyecto opina y su forma de habitar.

Por otra parte, vale decir que el problema de la sustentabilidad ambiental no es algo relevado por la entrevistada, sólo en la medida en que se vincula con la calidad de vida como problemática (ejemplo: contaminación, áreas verdes).

Desarrollo a Escala Humana

Al igual que la descripción hecha en el marco conceptual, el actor ubicado en este tipo de Discurso releva fuertemente la generación de autodependencia como componente clave para generar Desarrollo. Además, existe un cuestionamiento al sistema de necesidades convencionales, lo que se plasma en este fragmento:

“¿El desarrollo qué es, en virtud de qué lo medimos, en virtud de la calidad de vida o en virtud de la capacidad que tenemos para insertarnos en el mundo del consumo? Desde mi perspectiva, entre menos necesito, mejor vivo” (Consejero Regional LD).

A raíz de lo anterior, se hace un duro diagnóstico sobre la situación del modelo y sus efectos negativos, por lo que se apela a una nueva forma de consumir y generar participación en los procesos de decisión.

Estrategias para el Desarrollo

En este punto, son evidentes las divergencias entre los discursos. En lo que se refiere al Crecimiento Económico, el énfasis central está en resolver la problemática de la escasez de suelo lo que sería una herramienta eficaz para lograr el desarrollo urbano, incluso problemáticas sociales, porque *“sí tú aumentas la cantidad de superficie urbana, el valor baja, por lo tanto existe más posibilidades de ubicar viviendas sociales en sectores más centrales de la ciudad.”* (Representante CCHC, Crecimiento Económico). Es decir, dando un margen amplio de acción a través del aumento de la superficie urbana, la dinámica propia del mercado permitiría resolver ésta y otras problemáticas en el área metropolitana.

En el caso de la Modernización Ecológica, se aprecia en los discursos el principio de que *“quien contamina paga”*, lo que en el AMV se traduce en que aquellos que impacten en el patrimonio cultural y ambiental deben mitigar su incidencia y además deben ser “castigados” tributariamente para desincentivar ese tipo de prácticas.

“Valparaíso, con edificios que tapan la vista, ese costo de la ciudad cómo se retribuye, de ninguna forma, mientras que la municipalidad no tiene plata

para tapar las calles, no tiene un peso. Las empresas deberían mitigar el impacto que provocan en las ciudades, la ciudad no percibe lo que debiera” (Consejero Regional MM, Modernización Ecológica).

En el caso del Desarrollo Humano y el Desarrollo a Escala Humana, hay convergencia entre estas miradas al relevar otros aspectos como la autogestión para generar desarrollo en espacios a escala local.

“Nos podemos considerar pobres cuando quizá esperamos que los demás nos den, pero no somos pobres cuando empezamos a hacer nuestras propias cosas, cuando empezamos a tener el orgullo de autoconstruir por ejemplo” (Consejero Regional LD, Desarrollo a Escala Humana).

Actores del Desarrollo

El caso de los discursos de los actores del AMV, todos mencionaron la importancia de la participación y relevaron la presencia de los tres ámbitos (Estado, Mercado y Sociedad Civil). Coincidió que aquellos actores situados desde visiones más convencionales de desarrollo (Crecimiento Económico) remitieron a la participación ciudadana a un ejercicio de consulta (su nivel más bajo de complejidad), mientras que los discursos más alternativos tienden a relevar mayormente a la ciudadanía durante todo el proceso de toma de decisión.

“Así como existe un defensor público, debiera existir profesionales garantizados por el Estado que entregaran todos los antecedentes a una comunidad, que tengan la capacidad de recibir información y orientarse con ellos, participando durante todo el proceso” (Consejo Regional LD, Desarrollo a Escala Humana). Además, es interesante notar que ciertos entrevistados relevan fuertemente la opinión de los expertos por sobre las demandas ciudadanas, las cuales según ellos, muchas veces son politizadas o carentes de contenido².

² *“Deberían haber equipos técnicos que escuchen la opinión de las personas, porque todos tiene derecho a opinar, pero la opinión de la señora Juanita que le va a pasar una carretera, es importante para considerarla, pero no para tomar decisiones, porque si tomas decisiones en base a lo que la gente opina, no llegas a nada”* (Representante CCHC, Crecimiento Económico).

Principios estructuradores de la ciudad

Frente al consenso mencionado acerca de la negativa evaluación del crecimiento espontáneo y desregulado en el AMV, hay una fuerte divergencia entre las visiones de desarrollo acerca del principio de estructuración que debe guiar la producción del espacio en el Gran Valparaíso.

En la mirada de Crecimiento Económico, si bien se reconoce el valor de la densificación en el AMV, se concluye que es necesario a su vez el crecimiento en extensión en aquellos lugares donde no sea posible densificar³ y además, constantemente se instala la temática de la escasez de suelo, en lo que subyace una demanda de expansión.

En el caso de la Modernización Ecológica, se manifiestan reparos a la expansión urbana, por lo que se propone un crecimiento regulado de la ciudad pero que vaya acompañado por un proceso de rehabilitación urbana y densificación.

“Está comprobado que mientras más se expanda la ciudad, más onerosa es, yo creo que hay que potenciar, densificar y revalorizar barrios... En vez de extender, que es más caro, por los costos ambientales, costos de traslado, etc.” (Consejero Regional MM, Modernización Ecológica).

Finalmente, en el Desarrollo Humano y el Desarrollo a Escala Humana se destaca con más fuerza la importancia de la revalorización de barrios, centrándose además en el desarrollo urbano a pequeña escala como una forma de redistribuir espacialmente los beneficios del Desarrollo y además que las comunidades puedan satisfacer sus necesidades en su entorno más próximo y no tener que recorrer largas distancias cotidianamente.

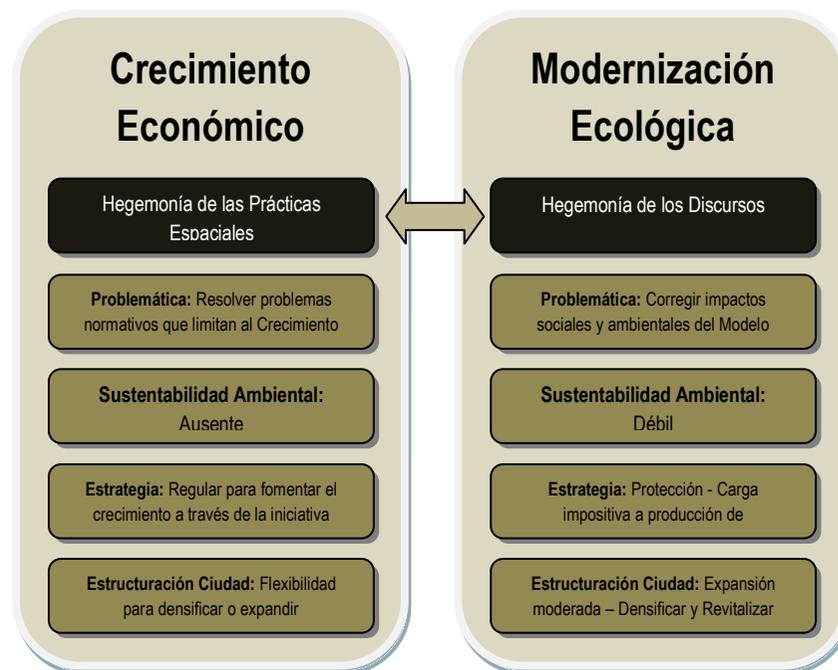
³ *“Viña del Mar, Quilpué y Villa Alemana, podrían densificarse, más que extenderse... Valparaíso no tiene ninguna posibilidad. Si uno ve por sus características históricas, geográficas y visuales”* (Representante CCHC, Crecimiento Económico).

DISCUSIÓN

Divergencias en la relación entre Discursos y Prácticas Espaciales

Al realizar un cruce entre las prácticas espaciales y los discursos de los actores políticos, podemos dar cuenta que, en el contexto del AMV, la tensión principal se da entre **la hegemonía del Crecimiento Económico** en el campo de las **prácticas espaciales** y **la hegemonía de la Modernización Ecológica** en el ámbito de los **discursos de los actores políticos**.

Figura 7: Visiones sobre el Desarrollo hegemónicas en el AMV.



[Fuente: Elaboración propia]

De esta forma, podemos apreciar que el Crecimiento Económico se constituye en un discurso **fáctico** del desarrollo (Aliste, 2012), ya que si bien no se encuentra relevado fuertemente en los discursos formales, cuenta con una alta presencia en las prácticas espaciales que han tenido mayor impacto en la producción del espacio del AMV.

Desde la perspectiva del investigador, esto se relaciona con la deslegitimación que ha tenido el Crecimiento Económico en su fase Neoliberal en el último tiempo, tanto en Chile como a nivel global. Acontecimientos como la crisis subprime que tuvo su colapso en el año 2008, han incentivado las críticas por parte de grupos de la sociedad al modelo imperante (Harvey, 2012). En el caso de Chile, el cuestionamiento a proyectos energéticos de gran impacto ambiental y el malestar juvenil frente a las problemáticas arrastradas por la adopción de un sistema privatizado de educación superior, visibilizaron en la agenda política los límites del modelo de desarrollo actual (Salazar, 2011).

Esta reflexión incluso vino del sector más conservador, que en el caso del AMV, se vio reflejada en el discurso del empresariado regional que manifestó la necesidad de efectuar mayores regulaciones en el ámbito del Desarrollo Urbano, principalmente en lo que se refiere a la delimitación del suelo urbano, destacando la importancia de cumplir las normativas de los nuevos instrumentos de planificación territorial.

Se ha vuelto algo políticamente incorrecto abogar por el crecimiento a través del mercado no tomando en cuenta otros ámbitos de la vida en sociedad, sobre todo las variables medioambientales. A pesar de esta “mala fama” en el campo de los discursos formales, el Crecimiento Económico continúa ejerciendo fuerza y guiando los destinos del AMV.

Como contraparte a la predominancia del modelo Neoliberal, el consenso en torno a la Modernización Ecológica queda demostrado que se remite a ser práctica discursiva, la que si bien logra instalarse en la discusión pública, no logran impactar con fuerza la dinámica territorial del AMV.

En lo que se refiere al Estado, esto es particularmente preocupante porque, tanto sus instrumentos de planificación más contemporáneos como los discursos de actores que forman parte de éste, coinciden en torno a la Modernización Ecológica. No obstante, esta mirada sobre el desarrollo desde el Estado no logra afectar a sus propias prácticas, evidenciando una clara incongruencia entre el discurso formal de los instrumentos de planificación y de las autoridades políticas, y las prácticas espaciales que el Estado ha desplegado en el AMV en las últimas décadas.

Concordamos con Aliste (2012) cuando señala que los discursos sobre el desarrollo presentes en los instrumentos de planificación *“ocurrirían más bien en una dimensión imaginaria que no encuentra un correlato en el plano de las prácticas espaciales, en tanto éstas más bien actúan con distancia de lo declarado discursivamente”*.

De todas formas, no deja de ser interesante el “desplazamiento discursivo” desde el Crecimiento Económico en su fase Neoliberal hacia la Modernización Ecológica en los discursos analizados. Aún no hay certeza si este último discurso se terminará remitiendo a una “declaración de buenas intenciones” que justifique las acciones de ciertos actores políticos o si logrará efectivamente modificar el modo en que se ejercen las prácticas espaciales en el AMV.

El PREMVAL como síntesis de incongruencias entre discursos de desarrollo y prácticas espaciales

El proceso que ha experimentado el Plan Metropolitano de Valparaíso, gráfica de buena manera la tensión entre las dos visiones de desarrollo analizadas anteriormente. El PREMVAL en sus orientaciones refleja una visión de desarrollo del territorio que releva fuertemente la sustentabilidad ambiental y social, además de pretender una mayor regulación a la actividad inmobiliaria en el área metropolitana⁴. Incluso, algunas de las normativas que propone sobre el espacio, como la protección

⁴ La memoria explicativa señala *“el interés por proteger del daño a ecosistemas probablemente frágiles y que a la hora de proyectar intervenciones asociadas a inversiones productivas probablemente implique severo impactos para el medio ambiente”* (MINVU, 2012: 77).

parcial de las Dunas de Ritoque y la restricción al crecimiento de la zona industrial de Puchuncaví, marcan una mayor preocupación por el patrimonio natural. Por este motivo, definimos que su discurso se aproxima a lo que hemos estudiado como Modernización Ecológica.

No obstante estos reconocimientos, los vacíos producidos por este instrumento dan espacios para la manifestación de la tendencia de crecimiento económico de tipo neoliberal en el territorio. Muestra de esto, es la parcial protección de la zona norte de Quilpué reconocida como “Pulmón Verde” de dicha ciudad y la considerable ampliación de las zonas de extensión urbana de algunas comunas.

Junto con ello, ya es posible apreciar el movimiento por parte de los promotores inmobiliarios en una porción de los terrenos definidos como extensión urbana por parte del PREMVAL. Ejemplo de esto, es la situación del Fundo Las Cenizas de 2.000 hectáreas situado próximo al sector de Curauma, cuyo dueño valorizó su terreno como activo inmobiliario en \$ 93.497 millones, en circunstancias que su avalúo comercial era \$22.294 millones, debido a su naturaleza de sitio rural. Cuando se apruebe la modificación al PREMVAL se transformará en urbano con la inmediata plusvalía y donde ya está proyectado construir un megaproyecto inmobiliario, gracias a la anticipación a los hechos que hizo el propietario (Herman, 2012).

Situaciones similares ocurren en el sector Los Peumos en Peñuelas Valparaíso, Siete Hermanas en Viña del Mar y fuera del AMV el caso de Mantagua Bajo en Quintero (El Mercurio, 2012). Se tratan en definitiva de 15 mil hectáreas de extensión urbana, lo que implica que los terrenos habitables del área Metropolitana de Valparaíso crecerán considerablemente, llegando hasta más de 10 veces en territorios como Quintero.

Junto con esto, hay otros aspectos propios del proceso de elaboración y aprobación del PREMVAL, que son fuertemente contradictorios a los objetivos de regulación y sustentabilidad del instrumento. De cierta forma, el recorrido del PREMVAL ha constituido una “crónica de una planificación retrasada”. Tomando en cuenta la excesiva demora de más de 18 años en la tramitación del instrumento, podemos afirmar que no estamos sólo ante una incapacidad por parte del Estado de plasmar el discurso en las prácticas espaciales, sino que también se evidencia una

falta de voluntad política sustantiva por parte de los actores políticos del Estado para llevar adelante la aprobación de este instrumento.

En definitiva, ambas visiones de desarrollo Modernización Ecológica y Crecimiento Económico se encuentran en juego en torno al proceso de aprobación del PREMVAL. Dichos paradigmas son contrapuestos en varios aspectos, por lo que las ideas de Modernización Ecológica plasmadas en el instrumento deben ser analizadas a la luz de los alcances reales y el contexto sociohistórico en el que finalmente termina siendo implementado. Esto hace que las propuestas del PREMVAL se encuentren en una tensión constante, debido a la relación de fuerza que existe entre los actores que impulsan ambos paradigmas, y en donde la visión de Crecimiento Económico con su carácter expansivo e insustentable termina imponiéndose.

CONCLUSIONES

“El futuro se juega en el cómo” (Adela Cortina, 1985)

Sobre el Desarrollo del AMV

El Gran Valparaíso como territorio desde su auge como ciudad a principios del siglo XIX, se ha visto afectado por constantes declives y reimpulsos. Durante este recorrido, hubo innumerables intentos de leer y orientar la realidad del Gran Valparaíso, según las ideas predominantes en cada época. Desde las élites cosmopolitas del siglo XIX, pasando por los intelectuales del Instituto de Urbanismo y los aires desarrollistas de mediados del siglo XX, han sido variadas las visiones que han influenciado al AMV y que han buscado la transformación que permita el desarrollo de este territorio.

Actualmente el desarrollo urbano del Gran Valparaíso se encuentra viviendo momentos claves. El ensayo neoliberal ha producido un espejismo a nivel nacional, que en el caso de Valparaíso se hace notorio su fracaso y depredación. La persistencia del desempleo, la precariedad de la población en la parte más alta de algunos cerros y el crecimiento en la altura de edificación de departamentos en la ciudad, son sólo algunas muestras de las problemáticas que experimenta la ciudad-puerto.

Consideramos que el Área Metropolitana de Valparaíso no ha encontrado el camino para un desarrollo más sustantivo, igualitario y sustentable. El avance de la perspectiva de Crecimiento Económico en las ciudades chilenas asume su particularidad en el Gran Valparaíso, no cumpliendo su promesa de progreso en el AMV, acentuando las acumulaciones por parte de los capitales nacionales y transnacionales en contraposición al beneficio residual de la mayoría de la población del territorio y la destrucción del patrimonio cultural y natural del área.

A modo de síntesis, las prácticas espaciales contemporáneas predominantes debido al desproporcionado protagonismo del mercado en la producción del Gran Valparaíso y la constante omisión, adecuación e incentivo (como vimos en el caso de la infraestructura vial) por parte del Estado a este tipo de intervenciones en la ciudad ha tenido como consecuencias principales;

i) La concentración de primera y segunda vivienda de sectores medio-alto y alto en lugares altamente valorizados dentro del AMV o la localización en otros sectores de menor valorización bajo la figura de condominios cerrados con escasa (o nula) relación con el entorno donde están ubicados,

ii) El restringido suelo vacante para emplazar viviendas sociales, el cual no sólo debe cumplir como condición de que posea un valor factible sino que además cuente con equipamientos y servicios de calidad para la localización de la población más pobre, la ausencia de este tipo de suelo reproduce la estructura de desigualdad e incluso lleva a la localización de este tipo de viviendas hacia las comunas de la periferia del AMV (Hidalgo et al. 2007),

iii) Impactos ambientales de disminución de la biomasa, reducción de la biodiversidad en territorios frágiles y aumento de las islas de calor en los lugares urbanizados,

iv) Puesta en riesgo del patrimonio tangible e intangible de la ciudad de Valparaíso frente a proyectos privados (residenciales, comerciales y productivos) que transforman el paisaje urbano.

Democratización en el AMV

Transversal a estos puntos sintetizados, hay un cuestionamiento a la democratización de las decisiones sobre algunos proyectos de inversión, los cuales han generado oposición en sectores de la ciudadanía, debido a la nula o escasa

participación durante su gestión. Esto se refleja, por ejemplo, en el debate urbano que ha tenido visibilidad pública parcial debido a la licitación del Terminal 2 portuario y la construcción del proyecto Puerto Barón en Valparaíso, ambos de considerable impacto en el paisaje y la vida urbana de la ciudad-puerto (principalmente el Terminal 2). Estos y otros conflictos al interior del AMV son los síntomas de una confrontación acerca del modo en que se gestiona el desarrollo de las ciudades que conforman el área y las ideas urbanas en el AMV vinculadas al modelo de Crecimiento Económico

Particularmente, la ciudadanía organizada investigada en el Gran Valparaíso tiene profundas desconfianzas en los procesos de toma de decisiones y en las posibilidades de los actores políticos del Estado de revertir el avance de la maquinaria de urbanización en el área, ya que consideran que la visión de la comunidad es tomada en cuenta de manera marginal a diferencia de los otros intereses en juego.

Visto este conflicto por la democratización desde una perspectiva histórica, constatamos que la trayectoria del desarrollo urbano del Gran Valparaíso ha sido guiada por las élites políticas y empresariales, mientras que por los márgenes los sectores populares ocuparon su lugar dentro de las ciudades, haciendo camino muchas veces resistiendo las orientaciones provenientes desde la cúpula local. Es por esto, que la reivindicación por la democratización también representa una ruptura histórica en el Gran Valparaíso, donde la discusión sobre el futuro del AMV tiene la oportunidad de incorporar a los sectores que tradicionalmente estuvieron marginados de las decisiones.

¿Consenso Post-Neoliberal en el Gran Valparaíso?

En este contexto, como afirmamos anteriormente, nos encontramos ante una superación del consenso a nivel discursivo del neoliberalismo como modo de desarrollo preferente para la producción del espacio en el AMV. Sin embargo, este consenso discursivo de Post-Neoliberalismo tiene matices según los tipos de actores involucrados.

En primer lugar, por los actores investigados en esta tesis, se aprecia el sector empresarial dispuesto a hacer discretas concesiones sobre el modo de producir el espacio en el AMV, promoviendo una mayor racionalidad técnica y una regulación parcial de la política urbana, buscando hacer frente a las críticas provenientes de otros sectores, pero que en el fondo corresponde al mismo enfoque de crecimiento

económico. Desde el análisis del discurso, su apelo constante a la norma se interpreta como una estrategia discursiva que tiene como trasfondo la mantención de la forma actual de producción del espacio.

Por otra parte, los actores del Estado han confeccionado y divulgado un discurso que intenta fundar un nuevo marco de desarrollo para el AMV, con mayor protección del patrimonio ambiental y una mayor equidad territorial, especialmente para los grupos más pobres del Gran Valparaíso. Como ya señalamos, dicho discurso no logra transformarse en práctica espacial sustantiva.

En lo que se refiere a las organizaciones de la sociedad civil, es en los movimientos urbanos donde se aprecia la mayor conflictividad debido al rechazo de las consecuencias del modelo Neoliberal en la ciudad. El elemento en común dentro de estos actores radica en el cuestionamiento al Estado y los actores del mercado por la escasa democratización de la política urbana. No obstante, si profundizamos más allá de la resistencia y la negación del modelo, al momento de definir las alternativas, se evidencia una situación de dispersión sobre las propuestas de cómo salir del modelo que critican. Incluso, si analizamos las visiones de parte de los movimientos urbanos desde las perspectivas del desarrollo estudiadas, podemos apreciar la coincidencia en la mirada sobre el desarrollo con representantes del Estado, por lo que el conflicto de ciertos movimientos urbanos con los actores del Estado no pasaría por un problema de discurso del desarrollo sino de congruencia en el campo de las prácticas espaciales.

Finalmente, frente a este escenario de divergencias, considero clave que aquellos interesados en el debate urbano podamos trascender la mera constatación y denuncia de la política neoliberal en el Área Metropolitana de Valparaíso. Si parte importante de los actores del AMV está llegando a la conclusión que es necesario avanzar hacia otro modelo de producción del espacio, la pregunta que debemos hacernos es: ¿Cuál es la alternativa al Neoliberalismo en el Gran Valparaíso? La intención de esta investigación radica en visibilizar y relevar este debate dentro de las particularidades de la metrópolis porteña. No basta con elocuentes visiones sobre el Desarrollo en el AMV contenidas en la Estrategia Regional de Desarrollo o en la Memoria Explicativa del Plan Regulador Metropolitano. Se hace necesaria tener una explícita discusión sobre los proyectos que se están levantando como alternativas al modelo vigente en el Gran Valparaíso, centrándonos en el cómo entienden el proceso para un mejor desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACSELRAD, H. (1999): "Sustentabilidad y Ciudad", Revista EURE, Nº 74, (Vol. XXV), pp. 35-46.
- ALISTE, E. (2011): "Imaginario del Desarrollo en la Dinámica del Territorio del Gran Concepción, Chile: Huellas de una transformación en la Geografía Social de la Ciudad", Revista Geográfica de América Central, Número Especial EGAL, pp. 1-14.
- ALISTE, E. (2012): "El discurso del desarrollo y sus efectos ambientales en Chile: prácticas espaciales y transformaciones territoriales en el área metropolitana de Concepción, 1950-2010", Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, nº 418, (Vol. XVI), <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-418/sn-418-40.htm>>
- ALISTE, E. y RABI V. (2012): "Concebir lo socio-ambiental", Revista Polis [En línea], Nº 32, <<http://polis.revues.org/6590>; DOI:10.4000/polis.6590>
- ARELLANO, N. (2005): "Historia local del Acceso popular al Suelo. El caso de la ciudad de Viña del Mar", Revista INVI, Nº 54, (Vol. 20), pp.56-84.
- BORSODORF, A. (2003): "Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana", Revista Eure, Nº 26, (Vol. XXIX), pp.37-49.
- CARROZA, N. y VALENZUELA F. (2010): "Mercados del trabajo y reconfiguración metropolitana: nuevas desigualdades socio territoriales. El caso del Área Metropolitana de Valparaíso", Actas del XI Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Buenos Aires. <http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/geocritica2010/485.htm>
- CORTINA, A. (1985): Razón comunicativa y responsabilidad solidaria, Ediciones Sígueme, Salamanca, pp. 279.
- DE MATTOS, C. (2002): "Mercado metropolitano de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago, ¿una ciudad dual?", Revista EURE, Nº 85. pp. 51-70.
- ESTRADA, B. (2012): "Desarrollo Empresarial Urbano e Inmigración Europea: Españoles en Valparaíso, 1880-1940", Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, pp. 17-107.
- FERRADA, M. (2006): "Valparaíso, 16 de agosto de 1906: el desastre que sirvió como motor de desarrollo", Revista CA Ciudad y Arquitectura, Nº 126, pp. 26-32.
- GOBIERNO DE CHILE, Ministerio de Vivienda (1979): Política Nacional de Desarrollo Urbano, Santiago de Chile, Publicación Nº 114.
- GOBIERNO DE CHILE, Ministerio de Vivienda (2012): Memoria Explicativa. Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso, Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo

- GOBIERNO REGIONAL DE VALPARAÍSO (2012): Estrategia Regional de Desarrollo, Región de Valparaíso 2020: Una región diversa.
- HALL, P. (1996): Ciudades del Mañana: Historia del Urbanismo en el Siglo XX. Ediciones del Serbal, Madrid, pp. 496.
- HARVEY, D. (2012): El enigma del Capital y las crisis del Capitalismo, Ediciones Akal, Madrid, pp. 240.
- HERMAN, P. (2012): El más pingüe de los negocios: Actividad inmobiliaria en sectores rurales. CIPER Chile. <<http://ciperchile.cl/2012/04/20/el-mas-pingue-de-los-negocios-actividad-inmobiliaria-en-sectores-rurales/>>
- HIDALGO, R. y BORSODORF A. (2005): "Puerto Abierto ¿Ciudad Cerrada? Transformaciones Socio-espaciales en la estructura urbana del Área Metropolitana de Valparaíso", Revista Geográfica de Valparaíso, N° 36, pp.189-206.
- HIDALGO, R., SÁNCHEZ R., ALIAGA G., MARCHANT C., ZUNINO H., y ÁLVAREZ L. (2007): "El Desborde de la Vivienda Social hacia la periferia del Área Metropolitana de Valparaíso: Efectos Socioeconómicos y Espaciales (1992-2005)", Revista Geográfica de Valparaíso, N° 39, pp. 71-84.
- HIDALGO, R. y ZUNINO H. (2011): "La urbanización de las áreas periféricas en Santiago y Valparaíso: el papel de las relaciones de poder en el dibujo de la geografía socioresidencial", Revista EURE, N° 111, (Vol. XXXVII), pp. 79-105.
- HIDALGO, R. y ARENAS F. (2012): "Negocios inmobiliarios en el frente litoral del Área Metropolitana de Valparaíso (AMV): entre la (des) protección del medio natural y la conservación del patrimonio cultural de la UNESCO", Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, n° 418 (46), (vol. XVI), <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-418/sn-418-46.htm>
- LEFEBVRE, H. (1974): La production de l'espace, Ediciones Anthropos. Paris. pp. 458.
- LEFEBVRE, H. (1976): Espacio y Política. El Derecho a la Ciudad II, Ediciones Península, Barcelona, pp. 160.
- MAX-NEEF, M. (2009): "El Mundo en Rumbo de Colisión", Conferencia Magistral. Universidad internacional de Andalucía, Andalucía.
- EL MERCURIO DE VALPARAÍSO (2010) "NUEVO PREMVAL, un año más en fase de tramitación", Chile.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS - ONU (2011): Cities and Climate Change: Global Report on Human Settlements 2011. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, HÁBITAT.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS - ONU (2011): La Sostenibilidad del Desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OSLENDER, U. (2010): "La búsqueda de un contra-espacio: ¿hacia territorialidades alternativas o cooptación por el poder dominante?", Revista Geopolítica(s), N°1, (Vol. I), pp. 95-114.
- PAVÉZ, M. I. (2006): "Vialidad y Transporte en la Metrópoli de Santiago 1950-1979: Concepto y estrategia de ordenación del territorio en el marco de la Planificación Urbana y Regional por el Estado de Chile", Tesis Doctoral, Universidad Politécnica de Madrid, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Madrid, pp. 267-311.
- RABI, V. (2011): "Hacia una Sociología del Medioambiente: Un estudio de las representaciones del desarrollo en actores del Gran Concepción", Tesis (Título Profesional de Sociología), Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Santiago de Chile, pp. 164.
- ROMERO H., VÁSQUEZ A., y SOUZA N. (2005): "Patrones espaciales de crecimiento urbano y sus efectos ambientales en la metrópolis de Valparaíso", XXVI Congreso Nacional y XVI Congreso Internacional de Geografía, Santiago de Chile.
- SABATINI, F. (2000): "Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: Efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial", Revista EURE, N° 77, (Vol. XXVI), pp. 49-80.
- SALAZAR, G. (2011): En el Nombre del Poder Popular Constituyente (Chile, Siglo XXI), LOM Ediciones. Santiago.
- SÁNCHEZ, A., BOSQUE J., y JIMÉNEZ C. (2009): "Valparaíso: su geografía, su historia y su identidad como Patrimonio de la Humanidad", Estudios Geográficos, N° 266, (Vol. LXX), pp.269-293.
- SANTOS, M. (2000): Por uma outra Globalização: Do pensamento único à consciência universal, Editora Record, São Paulo, pp. 174.
- SOTO, M. y ÁLVAREZ L. (2012): "Análisis de tendencias en movilidad en el Gran Valparaíso. El caso de la movilidad Laboral", Revista de Geografía Norte Grande, N° 52, pp. 19-36.
- VALDEBENITO, C. (2011): "La Huella Territorial de la Estructura Social Urbana: Segregación y Fragmentación Socio-residencial en la ciudad de Viña del mar – Chile", Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona. (Inédita)
- VAN DIJK, T. (1999): "El Análisis Crítico del Discurso", Revista Anthropos, Barcelona, N° 186, pp. 23-36.
- WARNER, K y NEGRETE J. (2001-2002): "Las Maquinarias de Urbanización en un país en vías de Desarrollo: El caso del Gran Valparaíso en Chile", Revista Geográfica de Valparaíso, N° 32-33, pp. 381-408.