



Universidad de Chile

Facultad de filosofía y humanidades

Licenciatura en historia

Seminario de grado:

Tema de investigación Economía y sociedad para siglo XIX-XX

“Como diseñar una ciudad segregada”. El caso de Peñalolén y la labor del municipio en su urbanización (1981-2022)

Informe para optar al Grado de Licenciatura en Historia presentado por:

Martín Moya Balboa

Profesor guía: Mario Matus

Santiago de Chile

2023

Resumen

El Presente trabajo aborda el trayecto histórico de la comuna de Peñalolén desde su creación en 1981 hasta 2022 en lo que a segregación-socioespacial se refiere. En él se encuentran análisis de documentación perteneciente al municipio de Peñalolén, así como también un análisis bibliográfico que abordan situaciones dentro de la comuna. Estos demuestran que el municipio ha tenido una política que ha evolucionado respecto a cómo abordar el tema de la segregación socioespacial, que viene desde un total desinterés en su fundación, hasta un activo rol en la construcción de viviendas con un enfoque integrador. Paralelo a este análisis, se hizo un ejercicio similar aplicado a la Villa Presidente Frei, de manera de poder comparar ambas experiencias y poder dar un veredicto del proceso de integración urbana en Peñalolén, el cual ha sido muy deficiente y presenta particularidades que no se han podido eliminar.

Palabras claves

urbanización, zonificación, integración, segregación, frontera, tercer lugar plano regulador, toma de terreno.

*Desde ahora en adelante
esto ya no es un sueño...*

-B.

Agradecimientos

En primer lugar, quiero agradecer a mi familia, el apoyo de mi padre, de mi madre, mis hermanos y mis abuelos ha sido indispensable y muy necesario desde que partí de mi hogar y me aventuré en este capítulo de mi vida. Su cariño siempre se hizo llegar a pesar de la distancia. He de mencionar a mi tata nano, que ya no está con nosotros... me hubiera encantado que me vieras donde estoy ahora.

También quiero agradecer a aquellos profesores y la inspectora del ala de básica del colegio Humanidades de Villarrica de ese entonces, que durante mi infancia me comprendieron, apoyaron y confiaron en mí. Gracias a estas personas con real vocación docente, pude seguir una educación normal y no caer en la incertidumbre que las situaciones de aquel entonces me aquejaban.

Al profesor Mario Matus, que me dio guía en esta última etapa de la carrera, gracias por tenerme paciencia, no hay nadie mejor para la labor que usted tuvo conmigo.

También he de agradecer lo importante que fueron las dos familias que me acogieron en sus hogares y me dieron cobijo en esta ciudad tan extraña para mí.

A mis eternos amigos de la infancia, que, si bien estos últimos años solo nos hemos podido ver esporádicamente, siempre se hicieron notar.

Y finalmente a mis amigos que hice en la universidad y que me han acompañado en esta odisea. Se han ganado mi más sincero respeto y siempre tendrán un lugar en mi mesa. Gracias a ustedes, comadres y compadres, me pude mantener de pie en momentos cuando no quería.

A todos ustedes, gracias.

Contenido

Proyecto de investigación	1
Objeto de estudio	1
Problema de investigación	1
Pregunta de investigación.....	1
Hipótesis	1
Objetivo y Subobjetivos	1
Glosario esencial	2
Fuentes y metodología.....	3
Introducción	4
Capítulo 1: Estado reciente de la comuna.....	5
Capítulo 2: el proceso histórico de la comuna	11
A) Documentos oficiales.....	11
B) Fuentes no oficiales	17
c)Análisis conjunto	19
Capítulo 3: Villa Presidente Frei y su trayectoria histórica	21
Conclusiones	28
Bibliografía	30
Anexos:	33

Proyecto de investigación

Objeto de estudio

El caso de Peñalolén dentro de la intensificación del proceso de segregación espacial en Santiago de Chile, a partir de 1981 hasta la actualidad.

Problema de investigación

La segregación socio-espacial en Chile está siendo abordada por distintos académicos de diversas áreas, pero la historiografía aún no se ha hecho partícipe y para hacerlo también requiere acudir a otras disciplinas como el urbanismo y geografía.

La comuna de Peñalolén ha sido estudiada en el trabajo de Claudio Fuentes (2011); que demuestra efectivamente la existencia de segregación en diversas dimensiones, como la socio-ambiental y de vivienda. Sumándose a este documento existen otros que abordan las consecuencias de la segregación en la comuna, en aspectos como la niñez, presente en el trabajo de María Salgado (2013), pobreza y capital social, visto en la tesis de Carlos Palma (2008), pero no se observan investigaciones que aborden su construcción histórica desde el punto de la institucionalidad, que será el foco del trabajo.

Pregunta de investigación

¿Cómo fue el proceso de urbanización en la comuna de Peñalolén desde 1981 en adelante?,
¿de qué modo esta urbanización alentó una creciente y notoria segregación socio espacial?
¿cuál ha sido el rol que el municipio ha tomado durante todo este proceso?

Hipótesis

Desde la creación de la comuna en el año 1981, en tiempos de la Dictadura de Pinochet, y a lo largo de su desarrollo desde la recuperación de la democracia en 1990, el municipio ha abordado desde distintas formas el tema de la segregación socioespacial en la comuna, usando los planos reguladores como principal herramienta y de diversas maneras, dependiendo de distintos momentos. El resultado de todo este proceso ha decantado en una notoria separación de los grupos sociales presentes en la comuna, dejando a los estratos sociales bajos en una precaria situación de hacinamiento y en zonas con escasa inversión urbana, separados del resto más desarrollado de la comuna.

Objetivo y Subobjetivos

El objetivo principal es demostrar que, los actores fundamentales de la comuna de Peñalolén, es decir, Municipio, inmobiliarias y vecinos, han impulsado en distintos momentos un proceso de segregación socio espacial irreversible, usando diferentes medios, que se sintetizan en el rol de los planos reguladores y la presión social. De este objetivo general, se desprenden varios objetivos específicos:

- Demostrar que estas regulaciones, modificaciones y decisiones del municipio impulsaron un deterioro en la calidad de vida de las zonas vulnerables de la comuna.
- Contrastar este proceso con el estado actual de la comuna de Peñalolén usando distintos parámetros para evidenciar las consecuencias de dicho proceso.
- Contrastar la trayectoria de Peñalolén en lo que a integración socio espacial se refiere con la experiencia de la Villa Presidente Frei en Ñuñoa, para dimensionar el alcance de los proyectos emprendidos en este ámbito por Peñalolén.

Glosario esencial

La Urbanización es un área relativamente nueva de la historiografía, razón por la cual es preciso importar conceptos de otras disciplinas acostumbradas a trabajar con el urbanismo. Algunos de estos son trabajados por Jane Jacobs en su libro *“The death and life of great American Cities”*, a fin de situar el objeto de estudio.

- Segregación: marginalización o exclusión de un grupo humano de otro grupo, esta puede ser religiosa, racial y lo más relevante para el estudio: socio-espacial. Esta última se entiende como el acto de separar a un grupo social de escasos recursos mediante la legalidad del sistema y/o las costumbres de las autoridades y los vecinos.
- Integración: en el contexto de este trabajo, radica principalmente crear políticas urbanas en pos de promover la convivencia entre distintos grupos sociales.
- Frontera: Jane Jacobs cataloga la frontera como espacios que separan bruscamente sectores urbanos, de forma que pueden traer consecuencias a la seguridad, inversión o conexión. Pueden ser carreteras, vías de trenes, parques, entre otros, pero para los efectos de esta investigación: los límites establecidos por el plano regulador.
- Zonificación: es una herramienta urbana que está muy presente en planos reguladores. Se usa para dividir y clasificar distintas zonas dentro de la ciudad, estableciendo sus usos y límites. Dado que se trata de una herramienta clasificada como de “doble filo”, porque al ser mal usada puede causar problemas dentro del ordenamiento de la ciudad- es rechazada por Jacobs.
- Tercer lugar: Ray Oldenburg lo define como *“un espacio de interacción social libre e informal esencial para la democracia”*. Se le dice tercer lugar ya que toma en cuenta la existencia del hogar -primer lugar- y el lugar de trabajo -segundo lugar-. La existencia de este tercer lugar es significativa a la hora de hablar de integración entre distintas personas de uno o más barrios.

Fuentes y metodología

La metodología se basa principalmente en contrastar el análisis de los planos reguladores y sus modificaciones a lo largo del tiempo con las actas de los concejos municipales, para identificar las ideas, motivaciones e intereses que alcaldes y concejales usaron para justificar el destino que se le quiso dar originalmente a esta comuna y como este fue evolucionando a través de sus modificaciones y rectificaciones.

En la idea de sacar a la luz visiones que contradicen lo aportado por las fuentes oficiales del municipio, también se analizarán obras externas que compilarán relatos y situaciones importantes para rastrear este fenómeno. Los distintos tipos de fuentes serán organizados a lo largo de una línea de tiempo que registrará las posiciones que cada actor ha tomado desde 1981 hasta la fecha.

El proceso y sus resultados serán contrastados con el caso de la Villa Presidente Frei, que presenta condiciones referenciales a la hora de hablar de integración social. Se analizará el espíritu del proyecto, sus características físicas y su trayectoria en el plano regulador, así como también sus altibajos, con el fin de evidenciar lo que realmente se ha podido avanzar en la comuna de Peñalolén en materia de integración.

Anterior a todo esto se establecerá una imagen actual de la comuna viendo la distribución de los distintos tipos de vecinos que la comuna posee, usando parámetros que sirvan para identificar claramente su situación presente.

Introducción

Durante la Dictadura de Augusto Pinochet Ugarte se dieron varias instancias donde la ciudad de Santiago se transformó y dio a luz a una dinámica urbana que hasta entonces no se había visto. Entre muchos casos emblemáticos, un lugar que sufrió la instalación de una complicada realidad fue la comuna de Peñalolén, un espacio urbano nuevo en el gran Santiago de la Dictadura, que presentó y presenta hasta hoy una desigualdad enorme entre sus vecinos, que ha sido bien documentada y analizada. Este trabajo resulta de un cruce entre Historia y Urbanismo y de la necesidad de explicar hacia atrás cómo se llegó a la situación actual, que fue lo que se hizo bien, lo que se hizo mal y aquellas cosas que se postergaron demasiado o que directamente nunca se hicieron.

La comuna de Peñalolén es relativamente nueva (fue fundada en 1981), por lo que para conocer su historia era necesario recordar cómo fue la otrora gran comuna de Ñuñoa, a través de sus principales zonas de interés, anteriores a su existencia como Peñalolén. Para ello, se creó una imagen cartográfica de Ñuñoa en la década de 1960 usando imágenes del instituto geográfico militar, a través del cual es posible observar el desarrollo urbano de la comuna en ese entonces¹

Hacia 1960 el área de la actual comuna de Ñuñoa presentaba un desarrollo urbano casi completo, faltando únicamente zonas ubicadas en el sur poniente que más tarde corresponderían a sectores habitacionales como la Villa Frei y Villa Los Presidentes, entre otras. Paralelamente, los mapas muestran un nulo desarrollo urbano del área correspondiente a la actual comuna de Peñalolén, que en ese entonces sólo contaba con un emplazamiento de viñedos (Cousiño Macul). En ese entonces, los primeros poblamientos a mayor escala en la comuna fueron tomas de terrenos, siendo la primera la toma La Faena, que nació con la operación sitio, y posteriormente, la toma de Lo Hermida, ambas en la zona noroeste de la comuna. Mientras tanto, en la zona suroeste se instauró la población “San Luis”, como lo evidencian documentos oficiales posteriores del municipio de Peñalolén. (Peñalolén, 2005, p.5)

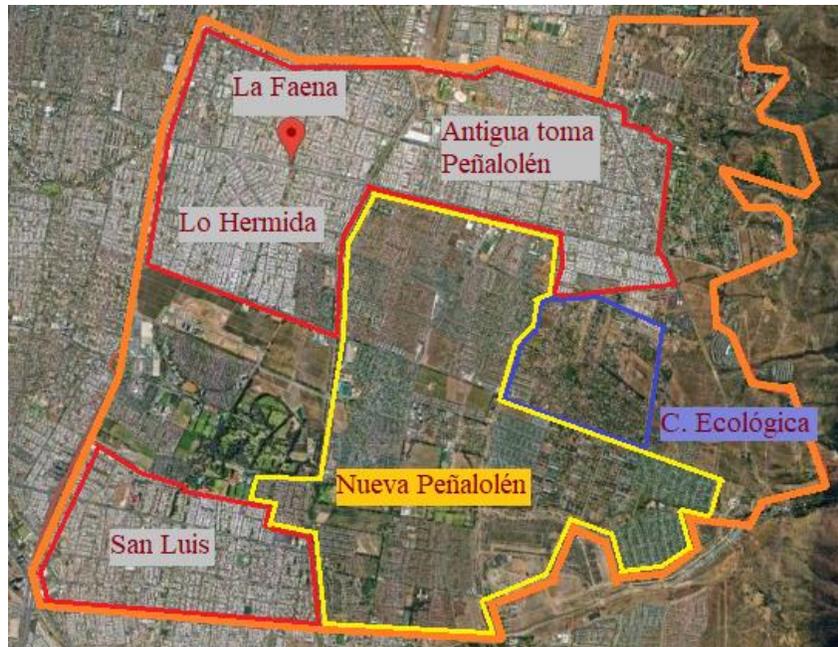
La investigación da inicio en el año 1981, dado que fue entonces cuando la Dictadura decidió desmembrar lo que era la gran comuna de Ñuñoa, para crear las comunas de Peñalolén y Macul, al igual que muchas otras comunas en la Región Metropolitana. Con exclusión del Decreto con fuerza de ley que hizo efectiva esta decisión (BCN, 1981, p.11) que establece la creación y las delimitaciones de las nuevas comunas, no se ha encontrado otros documentos que aborden la creación de la comuna de Peñalolén. Sin embargo, desde 1989 comenzaron a aparecer numerosos documentos oficiales, pues ese año empieza a regir el plano regulador de la comuna.

¹ Ver anexos 1 y 2

Capítulo 1: Estado reciente de la comuna

Para iniciar el análisis sobre esta comuna, es aconsejable observar su estado reciente, que ayudará a entender su actual nivel de segregación. En la Imagen 1 se muestra el área urbana de la comuna delimitada en color naranja y dentro de ella se pueden apreciar varias zonas de interés que se examinarán en el trabajo.

Imagen 1: Peñalolén y sus distintos sectores



Fuente; Confección propia a partir de *Google Earth*

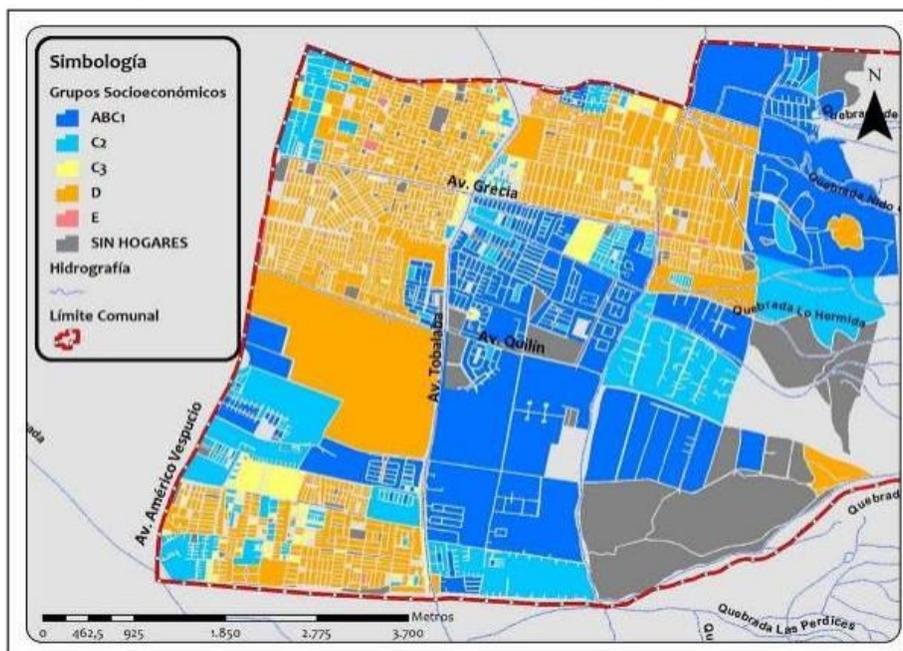
Aquí se pueden observar las poblaciones delimitadas en rojo, que se dividen principalmente en 4: La Faena, Lo Hermida, San Luis y la Toma Peñalolén. Debido a su extensión estas poblaciones tienen sus propias subdivisiones y a lo largo de su existencia han evolucionado. Tal es el caso de la antigua toma Peñalolén, que en su interior también ha albergado otras tomas, pero para simplificar, esas nuevas subdivisiones no fueron agregadas a la imagen. La zona delimitada en amarillo llamada Nueva Peñalolén está compuesta principalmente por suburbios y condominios, desarrollos inmobiliarios, que, si bien están presentes en otras zonas de la comuna, se concentran esencialmente en la zona amarilla. Finalmente, la última zona de interés es la comunidad ecológica de Peñalolén delimitada por la línea azul, donde predominan parcelas y un escaso desarrollo urbano, debido a su peculiar naturaleza.

Ahora, es importante contrastar la Imagen 1 con la Imagen 2, un mapa de 2011 que presenta la distribución de la población usando la clasificación Adimark, algo obsoleta, pues solo mide ingreso económico y educación del jefe de hogar, omitiendo otros factores igual de importantes como acceso a áreas verdes, acceso a la educación, salud, seguridad, entre otros.

De todas maneras, el estado de la comuna presenta, según apreciación propia, ciertas anomalías que harían muy imprecisa una distribución a partir de otros factores, debido principalmente al tipo de desarrollo suburbano que presenta la comuna, la cual es en casi su totalidad vivienda, sin tener mucha presencia de establecimientos productivos o comerciales. Esto es especialmente notorio en la Comunidad Ecológica que, debido a su particularidad, cualquier medición fuera de la clasificación Adimark, resultaría muy imprecisa.

Imagen 2:

Distribución de la población de Peñalolén en 2011 según grupos de ingreso (Adimark)



Fuente: C. fuentes (2011) P.14

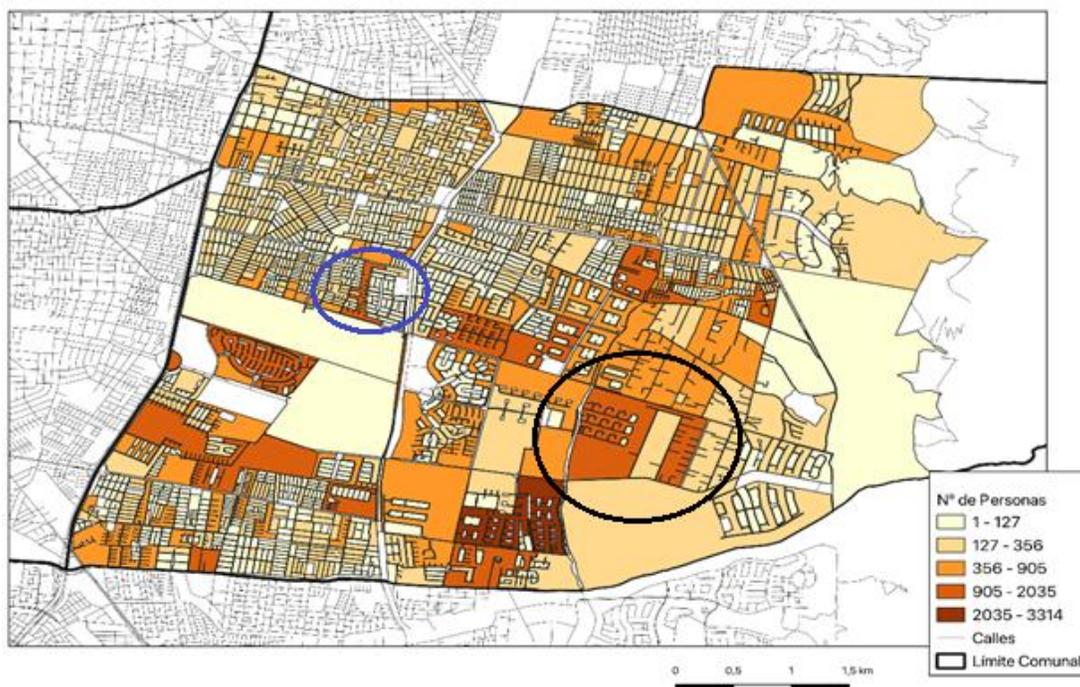
En esta imagen puede observarse claramente una separación socioeconómica a lo largo y ancho de la comuna, donde los colores azul y celeste (ABC₁ y C₂) representan a los sectores sociales con mayor ingreso y los tonos naranjas (C₃, D y E) a sectores con bajos ingresos. Si contrastamos esta imagen con el plano regulador original de 1989 (Imagen 3 y 4) es posible ver que los sectores anaranjados comprenden casi todas las zonas que ya estaban urbanizadas en 1989, mientras que las de tonos azules corresponden a desarrollos posteriores.

De hecho, si en la Imagen 2 pueden verse grandes zonas marcadas en ambos colores, es debido a que estos sectores correspondían a campos o proyectos inmobiliarios inconclusos para 2011, en terrenos vacíos que el plano regulador aun no incluía en 1989, por lo que no había calles que los atravesaran y no se podía conseguir una medición más exacta. En la actualidad, no hay bases de datos nuevos disponibles para rearmar este mapa con los parámetros actuales, pues el censo correspondiente a 2012 quedó descartado por sus insuficiencias y los datos recabados en el censo de 2017, que servirían para establecer una imagen de este tipo actualizada en el ámbito socioeconómico, no se encuentran disponibles. Por consiguiente, sólo queda esperar los resultados del censo 2024 para establecer una imagen presente correspondiente a una estructura socioeconómica.

Al contrastar la imagen 1 con la imagen 2 se puede notar que las brechas socioeconómicas encajan casi a la perfección con las delimitaciones de los distintos sectores dentro de la comuna, también se puede apreciar que desde el 2011 hasta la actualidad han aparecido nuevas zonas, particularmente en el sur, el centro y las zonas circundantes a la Viña Cousiño Macul, que cumplen con las mismas características que los suburbios de Nueva Peñalolén, por lo que se asumirá que su clasificación socioeconómica es igual.

En contraste, hay datos del censo 2017 con los que si podemos contar. La Imagen 5 muestra la distribución de personas por cuadra, que es diferente al número de habitantes por metro cuadrado (densidad). Para leer correctamente el mapa hay que tener en consideración que presenta el mismo problema que el mapa anterior, dado que existen grandes extensiones de tierra con nula densidad y otras muy pequeñas y una distribución muy heterogénea al interior de cada manzana, a lo que se suma la presencia de *Cul De Sacs* un tipo de distribución urbana que deja atrás las calles en cuadrícula en beneficio de calles irregulares no interconectadas entre sí, lo que hace que a simple vista ciertas manzanas de considerable tamaño poseen mayor población que otros lugares. Tómese por ejemplo el sector más oscuro ubicado al sur de la comuna. Es un *Cul De Sac* con sus características calles sin salida, pero tenemos que considerar que ese sector, en realidad es una única manzana. Acontece lo mismo para el sector ubicado al noroeste de la zona ya mencionada. Este tipo de “super cuadras” se replica en varias ocasiones a lo largo y ancho de la comuna. En contraste, los sectores más antiguos de la comuna, como la Población La Faena y Lo Hermida, están estructurados en pequeñas manzanas, por lo que al observarlas individualmente no pareciera tener una gran cantidad de población, pero al verlas en conjunto dan cuenta de la falta de espacio habitable disponible. Para que quede claro el contraste, tómese aquella franja anaranjada visible en Lo Hermida, enmarcada por un círculo azul y compárese su tamaño con el de otros sectores anaranjados, pero dentro de la Nueva Peñalolén, como el enmarcado en el círculo negro, el cual está compuesto por solo una manzana. Claramente existe un tamaño dispar para una cantidad similar de población

Imagen 5
Nº de personas por manzanas, Comuna de Peñalolén, 2017.



Fuente: mapa creado mediante datos del censo 2017, gentilicio del Dr. Cristian Joo Nagata

Al comparar estas 2 manzanas, la estructura y distribución de los hogares es radicalmente opuesta, mientras que la zona enmarcada en azul presenta un menor espacio para una cantidad similar de habitantes que la zona enmarcada en negro, obligando a las personas de esa franja -situación que se puede extender a sus alrededores- a vivir de manera más hacinada en casas pareadas, en contraposición con la otra área que presenta casas con extensos patios y mayor privacidad. El hacinamiento de lugares como la franja enmarcada derivan eventualmente en otros problemas dentro del orden de seguridad, sanidad y salud mental, bajando drásticamente la calidad de vida.

Estas diferencias sociales notables al interior de la comuna fueron fruto de un proceso que se inició con la fundación de la comuna y para abordarlo deben examinarse documentos oficiales -que algo dicen de su urbanización- y fuentes no oficiales -compuesta por artículos y material diverso- que, contrastados con la documentación oficial muestran una trayectoria completa desde 1981 hasta la fecha.

Capítulo 2: el proceso histórico de la comuna

A) Documentos oficiales

La comuna de Peñalolén es un caso particular debido al escaso desarrollo urbano al momento de su fundación, lo que puede evidenciarse en el Plano Regulador Comunal de 1989 (Imágenes 3 y 4).

Este plano presentaba la consolidación de las tomas ya existentes en la comuna ese año, que al momento de su creación poseían una urbanización extensiva, aunque no completa (Peñalolén, 1989, p.14), véase luz, agua y alcantarillado. Sin embargo, es en la memoria explicativa del plano regulador comunal donde se puede apreciar un plan a seguir. En ella, las autoridades constataron que la comuna presentaba un bajo desarrollo urbano y, por ende, eran conscientes de que la comuna debía ir urbanizando los espacios vacíos. Se identifican 2 planes distintos para el destino de la comuna: El primer plan asumió una tendencia que las autoridades anticiparon, y que fue una migración de personas desde comunas céntricas de la ciudad, personas que estarían buscando una vivienda unifamiliar y que hasta entonces tenían 2 opciones: 1) ser parte de la comuna de La Reina, lo que implicaba contar con un poder adquisitivo mayor, o 2) ser parte de la comuna de La Florida, que tenía la desventaja de estar alejada del centro de la ciudad y de las fuentes laborales. En el documento se deja entrever que se buscó que la comuna fuera una solución intermedia. El segundo plan consistió en dotar a la comuna de espacios e infraestructura productiva agraria, pero dicho plan solo se aplicó en áreas muy específicas pertenecientes a la viña Cousiño Macul, aunque fue el primer plan el que se desarrolló en la comuna (Peñalolén, 1989, P.3-9).

Por otro lado, El plano regulador comunal de 1989 estableció dos tipos de zonas que abarcaban gran parte de la comuna: las zonas R1 y zonas R2. Ambas poseían características y especificaciones que las definían como habitacionales, pero tenían 2 diferencias fundamentales: 1) la densidad máxima de cada una de las zonas, y 2) el mínimo predial. Tales diferencias se expresan en la Tabla 1:

Tabla 1: parámetros para las zonas²

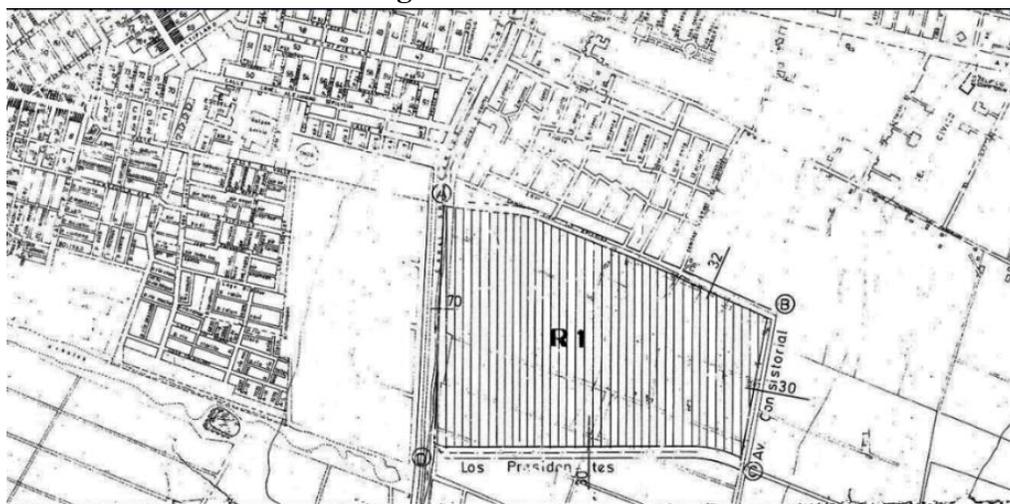
	R1	R2
Habitantes por hectárea	191	385
mínimo predial	200m	100m

Como se puede apreciar en las imágenes 6 y 7, correspondiente al Plano Regulador Comunal de 1989, las zonas R1 no ocuparían una porción considerable de la comuna. Por otro lado,

²Confección propia usando datos extraídos del decreto N55, 28 de abril de 1989, ministerio de vivienda y urbanismo. pág. 26 para R1, pág. 29 para R2,

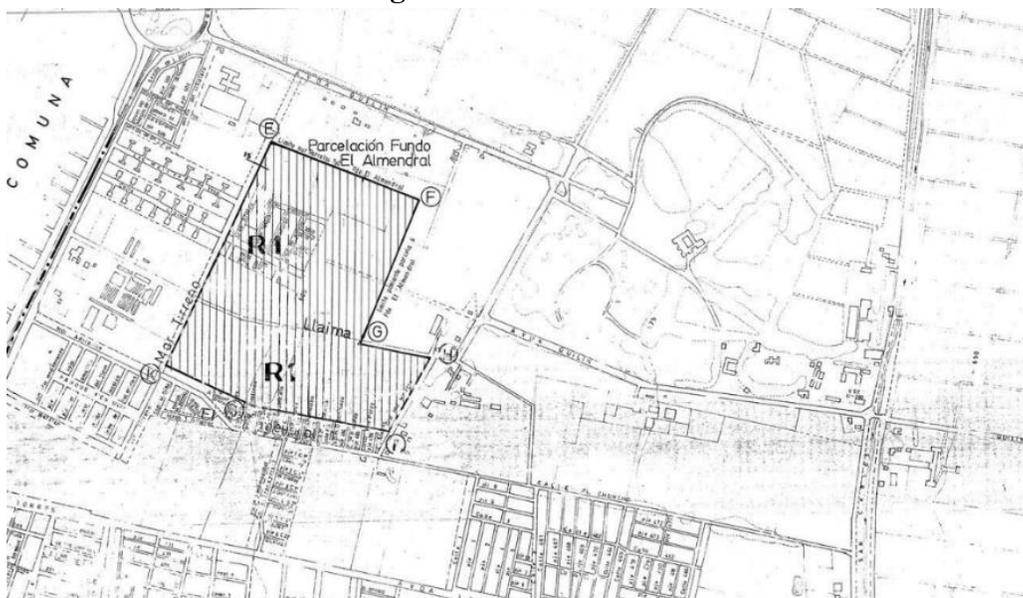
considerando las diferencias entre ambas zonas en término de habitantes por hectárea y mínimo predial, la zona tipo R2 quedó expresamente clasificada en la memoria explicativa del PCR de 1989 como un espacio designado a los sectores más vulnerables, mientras que el R1 no presentó este tipo de designación, sino que fue clasificado como sector cívico (Peñalolén, 1989, p39). En consecuencia, este tipo inicial de diferenciación indica que, desde su inicio en 1989, el municipio no tuvo intención de armonizar socialmente la comuna.

Imagen 6: zona R1 nueva



Fuente: modificación del PRC 1992 plana 1.

Imagen 7: zonas R1 nuevas



Fuente: modificación del PRC 1992 plana 2.

De tal modo, las primeras modificaciones al plano regulador en 1992 comenzaron a poner en marcha las ideas propuestas en la memoria explicativa, añadiendo las llamadas zonas R1 (zonas para grupos con mayores ingresos) en las áreas de suburbios. Estas nuevas zonas se situaban cerca del parque Cousiño Macul y si retrocedemos y observamos la imagen 2 se puede apreciar que en estos sectores se localizó a población de altos recursos. Esto saldrá a colación más adelante al comparar este plan urbano con la situación social que imperaba en esa época en la comuna.

Una zona de especial relevancia dentro de la comuna y que permite apreciar el nivel de involución del propósito de las zonas R2 es la ubicada entre las calles Tobalaba, Los Presidentes, Caracas y el Valle y que se representa en las Imágenes 8 y 9. Esta zona presenta una dualidad más que evidente, ya que, por un lado, se encuentra la villa La Aquelarre que es parte de la composición de Lo Hermida, y por el otro, un suburbio con muchas áreas verdes y desarrollo económico. Lo interesante de este lugar es que nunca debió ser así, pues ambas áreas estaban contempladas como zonas R2, clasificación dada a las áreas vulnerables con alta densidad poblacional según lo explicado en la memoria explicativa del PRC de 1989 y hasta la fecha no hay modificaciones que aborden esta área, manteniéndose así en el plano regulador vigente de 2018,

imágenes 8 y 9: Villa la Aquelarre vs suburbio



Fuente: creación propia usando *Google Earth*, extracto de PRC del 1989 de Peñalolén lamina 1

Con esto podemos dejar en claro, no solo una casi nula expansión de las zonas destinadas a los más vulnerables, sino que también un mal uso del plan, que afectó el desarrollo de los pobladores originales, que se vieron impulsados a habitar un área que se hizo más pequeña de lo planificado, como lo muestran las imágenes 8 y 9. El cuadro se complementa con la Imagen 10, tomada desde el interior de la Población Lo Hermida, que muestra la presencia de un muro que separa ambas partes de esa zona, emplazado en lo que otrora fue una de las 3 calles que llegaba hasta Av. Tobalaba desde este sector de Lo Hermida. Nótese la diferencia entre el tipo de hogar presente desde donde se saca la foto (área más modesta) y el tipo de hogar presente al otro lado del muro, cuyo segundo piso corresponde a una vivienda de tipo

mono familiar suburbana (de mayor valor). Al no haber conexiones entre uno y otro lado, la posibilidad de integrar ambas partes se hizo nula.

Imagen 10: interior de La Aquelarre



Fuente: Elaboración propia usando *Google Street View*

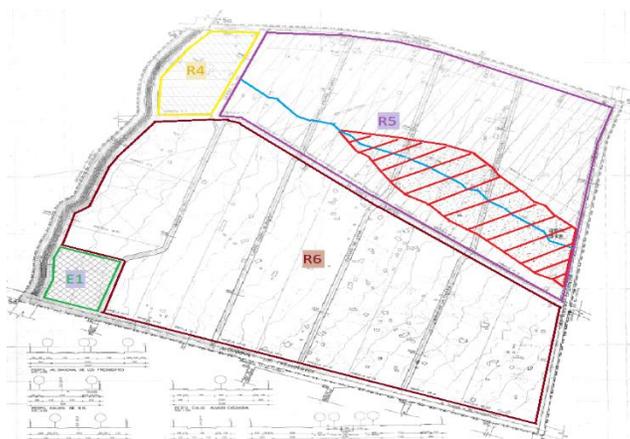
La presente situación derivó en un conjunto de malestares en la población existente en las antiguas poblaciones, como el hacinamiento, la falta de un hogar propio y la proliferación de allegados. Esto lo podemos evidenciar en las actas del Concejo Municipal de Peñalolén, de las cuales desgraciadamente solo hay registros desde 2009, cuando la Ley N° 20.285 (mejor conocida como ley de transparencia) entró en vigor, obligando a los municipios a publicar estos datos. Allí se puede apreciar que distintas agrupaciones de vecinos, como juntas vecinales y asociaciones -como el *Movimiento de Pobladores en Lucha* y el *Comité de Allegados*, entre otras- tuvieron reuniones con el Concejo Municipal, donde expresaron sus necesidades de vivienda. Estos problemas fueron examinados por el Comité de Vivienda del Municipio, que para 2009 era conducido por la actual alcaldesa de la comuna, Doña Carolina Leitaó. Luego de ejercer como encargada de este comité hasta 2012, ella fue trasladada a jefa de gabinete del municipio, y ese mismo año fue electa como alcaldesa.

Este contraste evidencia los problemas que surgían dentro de las zonas vulnerables y como los vecinos se lo hacían notar al Municipio, que estaba al tanto de dichos problemas al menos desde 2009, según lo disponible en fuentes oficiales. Desde entonces, el municipio buscó ofrecer respuestas a estos problemas. De ese modo, se puede apreciar en las mismas actas la búsqueda de un terreno para la construcción de viviendas sociales. Una de estas actas (Peñalolén, 2009) presenta la opción de un terreno para la construcción de dichas viviendas en Diagonal Las Torres 2000, pero éste no se concretó. Más recientemente, en un reportaje de canal 13 del año 2022 que celebró el final de la construcción de emblemáticas viviendas sociales, podemos constatar por medio de la alcaldesa Carolina Leitaó, que las gestiones del proyecto conocido como Antupirén 10001, empezaron 15 años antes, dando como fecha

aproximada 2007³. Lamentablemente, no se encontraron registros de actas para esos años, que pudieran documentar las gestiones del proyecto emplazado en la Comunidad Ecológica. Es así como se puede constatar que desde 2007 el municipio planificó una salida al problema de hacinamiento que sufrían los sectores vulnerables y que se materializó en el proyecto Antupirén 10001. Pero en rigor, estos problemas son mucho más antiguos y han sido una constante en la historia de la comuna, lo que serán cubierto más adelante en la sección “fuentes no oficiales”.

Respecto a la Comunidad Ecológica, esta aparece por primera vez en una propuesta de 1997, aprobada y publicada en el diario oficial en 1999(D.O, 1999) y materializada en la Imagen 11. Allí se puede identificar que no era una zona homogénea, si no que estaba compuesta por 4 tipos de zonas, marcadas en distintos colores para una mayor comprensión. Tanto la zona R5(violeta) y R6(café) son virtualmente idénticas, mientras que la zona R4 (amarillo) fue catalogada como “habitacional y de servicios locales” y la zona E1 fue reservada para equipamiento intercomunal, aunque hoy ahí se encuentran presentes suburbios de clase alta. Por último, la zona demarcada en rojo representa zona de riesgo, debido a la presencia de la quebrada de Macul. (Peñalolén, 1997)

Imagen 11: Comunidad Ecológica 1997. editado



Fuente: extracto plano N° PS PA 02/97

Las zonas R5 y R6, que fueron las principales dentro de la comunidad, presentan ciertos parámetros expresados en la Tabla 2, que es posible comparar con las zonas R1 y R2 ya presentes en la época. Hay que tener en cuenta que en las especificaciones del Plano Regulador sólo aparecen los habitantes por hectárea y el mínimo predial (D.O, 1999, p3-6), mientras que los predios por hectárea, los habitantes por predio y los metros por habitante corresponden a cálculos propios realizados a partir de los 2 primeros datos. Con esta información se puede corroborar la enorme disparidad en términos de densidad habitacional por predio respecto a lo que se planificó inicialmente desde el municipio. Tanto los números

³ Visto en un reportaje de t13 con fecha 28 de mayo de 2022

correspondientes a predios por hectárea y habitantes por predio pueden variar por múltiples motivos -ya que no necesariamente los lineamientos del PCR se tienen que seguir al pie de la letra- pero reflejan la idea que tenía el municipio al interpretar estas áreas.

Tabla 2: Parámetros de predios para 1999

	R1	R2	R5	R6
Habitantes por hectárea	191	385	50	25
Mínimo Predial	200m	100m	800m	1700m
Predios por hectárea	50	100	12.5	5.9
Habitantes por predio	3.8	3.8	4	4
Metros por habitante	52.6	26.6	200	404

Fuente: Elaboración propia usando los datos de la Memoria Explicativa del PRC de Peñalolén (1989) para R1 y R2, mientras que las especificaciones de R5 y R6 fueron encontradas en el Diario oficial con fecha en 25 de septiembre de 1999 N° 36.473.

Desde la implementación del plano y la primera modificación que aborda la Comunidad Ecológica hasta el día de hoy, se han agregado varios tipos de zonas con múltiples usos, que aparecen en el plano regulador vigente de 2018⁴. Entre ellas, se han agregado varias para uso exclusivo de vivienda. En la Tabla 3 se muestran todas las zonas relevantes para vivienda que se encuentran vigentes hasta la última actualización que ha hecho el municipio, se agregan las zonas R4 y ZHM-5 que se encuentran compuestas por desarrollos suburbanos al igual que R1. Existen más áreas que las aquí presentes, pero su extensión en el plano es ínfima y su no inclusión no afecta las apreciaciones que podamos hacer de esta tabla. Hay que tener en cuenta que la apreciación de la tabla anterior también corre para esta tabla, ya que no refleja la realidad real, si no un estimado de los planos.

Tabla 3: parámetros de predios actuales

Zonas en el PRC	R1	R2	R4*	R5(C.E.)	R6(C.E.)	ZHM-5
habitantes máx. por hectárea.	196	450	300	50	25	100
mínimo Predial	200m	100m	2000m	800m	1700m	300m
predios por hectárea	50	100	5	12.5	5.9	33.3
habitantes por predio aprox.	4	4.5	60	4	4	3
m. por habitante	52m	22m	33m	200m	404m	100m

Fuentes: Elaboración propia. Fuente en el siguiente enlace:

http://transparencia.penalolen.cl/06_Actos_y_Resoluciones_con_Efectos_Sobre_Terceros/08_Plan_Regulador/plan_regulador1.html

⁴ Ver anexo 3.

De la Tabla 3, el primer punto a considerar, como en la tabla anterior, es que los únicos datos obtenidos del plano regulador actual son los habitantes por hectárea y el mínimo predial, mientras que el resto corresponde a cálculos propios hechos a partir de esos números. En segundo término, las zonas R4 no presentan un mínimo predial coherente con lo observado en imágenes satelitales, por lo que se infiere que los 2.000 metros indican el mínimo para desarrollos como los condominios, mas no los hogares presentes en el. Lo mismo ocurre con los habitantes por predio, por lo que los cálculos obtenidos no necesariamente deben ser representativos. En tercer lugar, las zonas R2 hoy presentan una mayor densidad dentro del plano regulador que la que presentaban originalmente, lo que implica que el espacio correspondiente a cada habitante ha disminuido de 26 a 22 metros cuadrados. Este cambio probablemente se hizo para ajustarse más a la caracterización de estas zonas como las más vulnerables. En cuarto lugar, la zona R5 de la Comunidad Ecológica puede estar desactualizada, pues entre 2018 (año que las cifras abordan) y 2022 se completaron las obras de Antupirén 10001 en la zona. Esto evidentemente superó los 50h/hec. y posiblemente, para permitir la presencia del proyecto, la densidad se amplió a 250 H/hec⁵, lo que no se ha podido constatar por medios oficiales, ya que la ordenanza que aborda la ampliación no se encuentra disponible dentro de los documentos oficiales actualizados hasta 2020.

En cualquier caso y fuera de estas precauciones, no queda duda de que la disparidad en metros cuadrados por habitante ha continuado aumentando entre los diversos sectores de la comuna,

B) Fuentes no oficiales

Fuera de la trayectoria de los planos reguladores, existe un vacío en la documentación oficial previa a 2009, por lo que no es posible hacer un seguimiento a las discusiones sobre ciertos temas cruciales. Por ello, hay que abordarlos desde trabajos externos que toman estos casos desde tiempos de la Dictadura hasta llegar a nuestros días.

Un caso emblemático es el caso del Campamento Nueva Esperanza de Peñalolén, ubicado al norte de la comuna. Según lo recabado por Catherine Valenzuela en "*El movimiento de pobladores en Santiago. La memoria social del Campamento Esperanza Andina de Peñalolén, Santiago (1992-1998)*" la situación de vivienda en la región metropolitana era muy precaria durante la Dictadura y constantes manifestaciones posteriores a 1983 (Valenzuela, 2014, p.114) así lo demuestran. De modo que, hasta el retorno de la democracia en 1990, la principal solución al problema habitacional, al menos en Peñalolén, consistió en tomas de terreno. Esta "solución" es prácticamente nula en términos de urbanización e integración, considerando que no son las autoridades comunales las que abordan estos temas, sino que son impulsadas por los mismos vecinos.

Pero tras el retorno de la democracia hubo un cambio. El caso del Campamento Nueva Esperanza de Peñalolén muestra una dinámica que había entre los participantes de las tomas y las nuevas autoridades de entonces. Según lo expuesto en el artículo hubo 2 intentos de

⁵ Dicha ampliación aparece mencionada en un reportaje de t13 el 24 de enero de 2020.

toma: la primera en 1991 (Valenzuela, 2014, p.124-126) que terminó en un desalojo, y la segunda en 1992, una semana antes de las elecciones municipales, la cual tuvo éxito, presumiblemente para evitar manchar la imagen del proceso electoral. Si bien se mantuvo la dinámica de que los mismos pobladores buscaban la solución por vías no oficiales, el gobierno y las autoridades municipales decidieron hacerse cargo tardíamente, tras una enorme presión de los pobladores. Esta se expresó en sucesivas tomas de múltiples edificios (como el Ministerio de Vivienda, la Universidad Iberoamericana y la Municipalidad de Peñalolén), en numerosas huelgas de hambre de varios dirigentes, en la ocupación de la Plaza de Armas de Santiago y en una marcha desde Santiago hasta el Congreso (en Valparaíso).

Desde las autoridades la respuesta se concretó en otorgar subsidios habitacionales, facilitar la compra de los terrenos ya tomados y prometer una inversión inicial de 120 millones para la urbanización de la toma⁶, entre otras medidas. Tras 4 años de constante presión y con la irrupción mencionada en el congreso, se aprobó la expropiación de los terrenos en disputa en 1996 que permitieron la instalación legal de los habitantes, junto con la urbanización del área ya tomada por los pobladores

Aquí cabe retomar la historia de la Comunidad Ecológica de Peñalolén, que derivó en un constante conflicto social a través de los años y que ha sido bien documentada en fuentes oficiales -como se vio en la sección anterior- como en fuentes no oficiales. Sus fundadores llegaron varios años antes en búsqueda de un estilo de vida alternativo. Pero luego de su formación, los grupos que conforman la Comunidad Ecológica fueron entrando en conflicto con los habitantes de sectores marginales de la comuna, particularmente en torno a la construcción de proyectos habitacionales de orden social. En 2003 la Comunidad Ecológica entró en conflicto con el Gobierno y los vecinos de la Población (ex toma) Peñalolén ubicada al norte, debido a la construcción de viviendas sociales dentro de la Comunidad Ecológica. En el artículo “*¡No en mi patio trasero!: el caso de la comunidad ecológica de Peñalolén*” de Roberto Mardones, se relata el conflicto y se ocupa el término de NIMBY que corresponde a un acrónimo en inglés de la frase “no en mi patio trasero” (Mardones, 2009, p.140) para designar a los habitantes de la Comunidad Ecológica, decididos opositores a este proyecto. La situación llegó al punto en que el colectivo de estos vecinos, aliados con inmobiliarias, lograron hacer retroceder al Gobierno y las viviendas sociales tuvieron que cancelarse (Mardones, 2009, p.146). En lugar de ellas, las inmobiliarias presentes en el conflicto adquirieron los terrenos anteriormente comprados por el Gobierno y construyeron viviendas de lujo, a las que los vecinos de la Comunidad Ecológica no se opusieron.

⁶ Dinero que finalmente no llegó.

Imagen 12: proyecto Antupirén 10.001



Fuente: Elaboración propia usando *Google Earth*.

Otra situación que supuso conflicto entre la Comunidad Ecológica y vecinos de poblaciones de bajos recursos de toda la comuna fue el ya mencionado proyecto Antupirén 10001 -cuyo nombre deriva de la dirección del proyecto- destinado a viviendas sociales, ubicado al noreste de la Comunidad y que se dio en 2012. El caso fue polémico por los mismos motivos que en 2003. Los vecinos de la Comunidad Ecológica nuevamente argumentaron que la construcción de estas viviendas afectaría la densidad de la población dentro de la comuna. En numerosas ocasiones el proyecto Antupirén fue pausado por presión de los vecinos de la comunidad, que señalaron que la instauración de estos proyectos afectaría la característica ecología de la zona y la densidad máxima permitida. Muestra del rechazo de los vecinos hacia el proyecto fue el Plebiscito de 2011 hecho en la comunidad, que vio la posibilidad de cambiar las regulaciones respecto a la zona R5 en la cual se emplazaba el proyecto, pero que fue rechazado por los vecinos (Canales, 2018). Afortunadamente para los habitantes del proyecto Antupirén 10001, debido a cambios de legislación, aquel plebiscito se catalogó como “no vinculante” por la corte de apelaciones de Santiago por motivos de quorum y el proyecto siguió en pie hasta ser finalizado en 2022 en el sitio originalmente propuesto y visible en la anterior imagen 12 (MINVU, 2020).

c)Análisis conjunto

Al analizar la situación previa, en conjunto con lo recabado en las actas de concejo municipal y los planos reguladores, se puede documentar una evolución en la actitud que las autoridades tuvieron desde la Dictadura hasta hoy. Durante la Dictadura y el reinicio de la democracia, las autoridades municipales no tomaron carta alguna en la precarización de la calidad de vida de las poblaciones originales. No hubo interés y cualquier intento de los vecinos por adquirir terrenos mediante las tomas, fue duramente reprimido en toda la Región Metropolitana. El caso de la toma “*Nueva Esperanza*”, en conjunto con lo analizado en las modificaciones del

plan regulador, dan cuenta de una realidad paralela en la comuna. Mientras existían tomas en curso, el Municipio en 1991, aun dotado de las mismas autoridades designadas en Dictadura, presentó una modificación para poblar la comuna con barrios suburbanos dedicados a población externa de mayores ingresos. O sea, no hubo interés por parte de esas autoridades por ofrecer una solución real a los habitantes nativos de la comuna presentes en las poblaciones.

Con posterioridad a 1992, tras los hechos acontecidos en la Toma Nueva Esperanza y tras un cambio de autoridades, se pudo apreciar un cambio en la actitud Municipio y el Gobierno, impulsado por la presión social por parte de los vecinos. En el caso mencionado el cambio de comportamiento se materializó finalmente tras 4 años de presión, en la expropiación de los terrenos en toma para el uso de los pobladores. A esto se sumó la presencia de nuevos subsidios habitacionales para que los vecinos buscaran otras soluciones. Pero si esto representó un avance en la actitud del Municipio respecto a los pobladores, no fue una solución permanente, ya que sólo sirvió para amortiguar el problema.

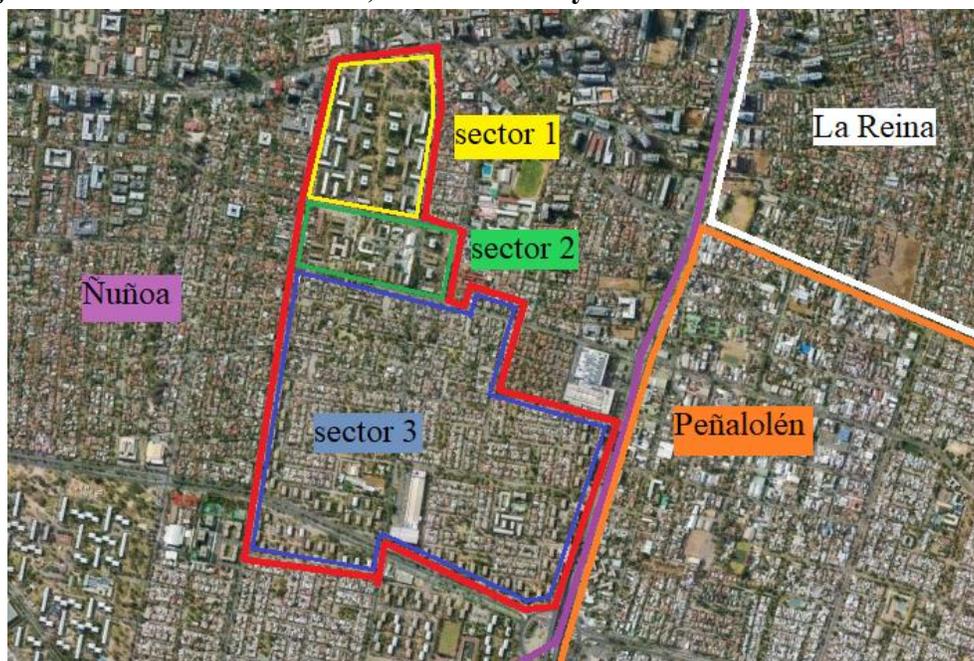
Posteriormente y desde al menos 2003 comenzaron a buscarse soluciones de carácter permanente y planificada, aunque de igual manera, accidentada. Eso se manifestó en proyectos habitacionales en la comuna, como el fallido intento de establecer viviendas sociales en la Comunidad Ecológica en 2003, la incansable búsqueda de un terreno para estas viviendas y la accidentada experiencia de Antupirén 10001 que finalmente pudo completarse como estaba propuesta tras muchos años de presión vecinal y municipal en contra de los opositores del proyecto, materializándose así el primer y único éxito hasta la fecha a lo que integración se refiere dentro de la comuna.

Así podemos identificar la actitud del municipio respecto a la demanda de vivienda y clasificar estas actitudes en 3 periodos distintos. 1981-1992: periodo de omisión y represión. 1992-2003: periodo de amortiguación. 2003-actualidad: búsqueda, planificación y ejecución de soluciones permanentes. Ahora, si bien existe todo este proceso, queda por establecer si realmente estos avances durante el último periodo concretados en el proyecto Antupirén 10001, han mejorado realmente el desarrollo de una integración social en la comuna.

Para lograrlo, se revisará otro caso y se comparará el espíritu, la trayectoria y los resultados de ambos casos. El escogido es un caso exitoso emblemático en lo que urbanización en el gran Santiago se refiere, probablemente el ejemplo de integración más exitoso dentro de la región, a pesar de una accidentada trayectoria, como ha sido el de la Villa Presidente Frei.

Capítulo 3: Villa Presidente Frei y su trayectoria histórica

Imagen 13: villa Presidente Frei, subdivisiones y ubicación en la comuna de Ñuñoa.



Fuente: Elaboración propia usando *Google Earth*

Para analizar este ejemplo de integración hay que establecer una línea histórica de su evolución a través del tiempo, con sus aciertos y errores, así como también definir aquellos puntos que desde el urbanismo le dieron un valor agregado a la villa.

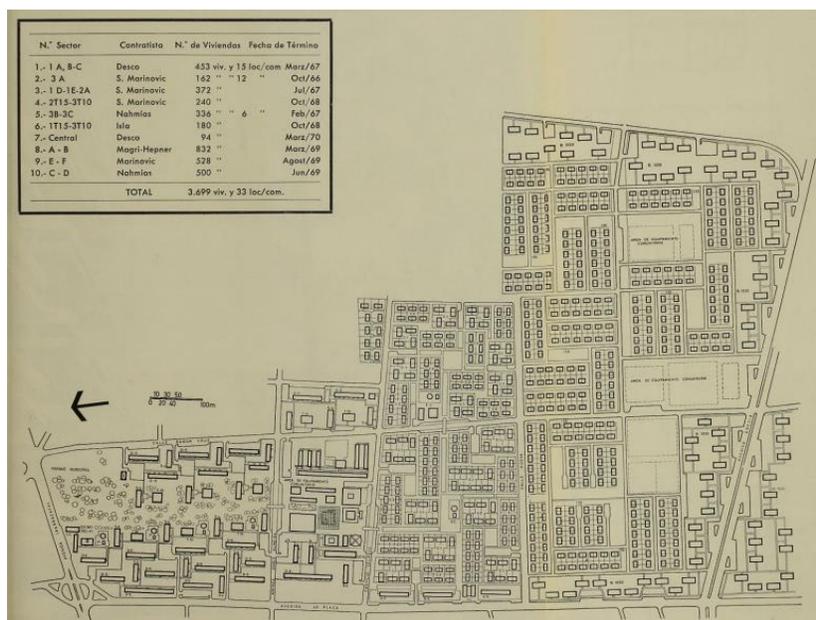
A diferencia de Peñalolén, Ñuñoa tuvo una urbanización considerable a lo largo del siglo XX y era baluarte del modelo de ciudad jardín desarrollado en Francia e importado a Chile a principios del mismo siglo (Memoria Chilena, 2023). Para la década de 1960, en la comuna se presentaba mayoritariamente un desarrollo urbano de baja densidad representado en casas mono-familiares, la presencia de algunas chacras como la Valparaíso (lugar donde se emplazó la villa presidente Frei) y casonas emblemáticas como el Palacio Ossa. Debido a lo anterior, se puede clasificar a la comuna generalmente como una de clase alta. Desde entonces varias zonas que otrora se encontraban desocupadas, fueron usadas para construir variadas villas que se agruparon en el sur de la comuna y abrieron paso a sectores medios y medios-bajos. Una de estas villas fue la Villa Presidente Frei, proyecto impulsado, planificado y financiado en 1968 por la Caja de Empleados Particulares, mejor conocida como EMPART. El proyecto se localizó en el área sureste de la comuna, colindando con lo que hoy corresponde a la comuna de Peñalolén, de la que estuvo únicamente separada por la Autopista Américo Vespucio.

Incluyó 3 sectores distintos con una disponibilidad de vivienda variada, al interior y entre los sectores. En el Sector 1 predominaron edificios de departamentos de alta densidad, en el Sector 2 se combinaron casas de dos pisos y departamentos, y finalmente, en el Sector 3 se localizaron mayoritariamente casas y viviendas tipo Block, que no superaron los 4 pisos. La adquisición de una vivienda dentro de la villa estuvo sujeta al monto aportado por cada cotizante, de modo que mientras más se aportó mejor fue la vivienda otorgada. Pero esto no llevó a una segregación dentro de la villa como se podría esperar. Por el contrario, la urbanización proyectada buscó la mayor integración entre los diferentes habitantes de la villa. Claro ejemplo fue la creación de parques que atravesaron los distintos barrios ininterrumpidamente a pesar de la presencia de calles⁷. Esto puede parecer un detalle minúsculo, pero tomando en cuenta la presencia de adultos mayores y niños, que ya no debían cruzar calles y esquivar autos, generó una mejora considerable al bienestar y a la vida vecinal. A este detalle debe agregarse una red de parques discontinua pero abundante y la designación intencional de pequeñas zonas comerciales esparcidas por la villa, para agrupar pequeños sectores comerciales. Estos últimos detalles entregaron amplia variedad de lo que conocemos como “tercer lugar”, espacios donde vecinos de un área determinada podían convivir fuera del lugar de trabajo y de la privacidad del hogar, como bares, plazas, bibliotecas, restaurantes, “picadas”, peluquerías y un largo etcétera.

Estos elementos previnieron un mal que Jane Jacobs planteó en *The death and life of great American Cities*: la creación de fronteras físicas y sociales que impiden una sana interacción entre personas de distintos sectores, así como el abandono de las zonas que rodean la frontera, cuya expresión más común es la falta de seguridad (Jacobs, 2011). En este caso, esa inseguridad podría haber afectado las calles internas como externas a la villa, pero ello no ocurrió. Tal frontera si pudo apreciarse en el sector oriente de la villa, y colindando con la comuna Peñalolén, cuyo eje era la carretera américo Vespuccio, que cortaba toda interacción de la Villa Frei y Ñuñoa con el sector que compondría la futura comuna de Peñalolén

⁷ Esto se logró gracias a la creación puentes peatonales a nivel de suelo, que obligaban a los vehículos a pasar por pasos bajo nivel y permitían a los peatones transitar con libertad.

Imagen 14: Plano de Villa Presidente Frei



Fuente: Autor desconocido (s/f) Villa Presidente Frei.

En cualquier caso, si bien la villa tuvo una planificación adecuada, no tuvo un éxito rotundo al hablar de integración, ya que existe una historia desde su origen hasta hoy que muestra que la villa presentó retrocesos respecto a la integración y urbanización. Las primeras señales de serios problemas de índole social que se han encontrado datan del Gobierno de la UP, apenas un par de años después de la creación de la villa. Según relatos recopilados por Raúl Olgún Hevia, los vecinos de la Villa Frei negaron cualquier ingreso de pobladores pobres a la comunidad, llegando incluso a repartir llaves entre los distintos vecinos de las viviendas sin ocupantes para que éstas no corrieran el riesgo de ser tomadas (Olgún, 2015, p.32). A pesar del espíritu y diseño integrador de la villa, hubo sectores sociales que no eran bienvenidos a esta.

Esta negativa de los vecinos incluso se puede apreciar en relatos obtenidos de las Actas del Concejo Municipal, que datan de 1994 y dan cuenta de la creación de nuevas viviendas sociales dentro de la Villa Frei, financiadas y planificadas por el Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) y no por el municipio de Ñuñoa. Estas nuevas viviendas generaron 2 malestares. En primer lugar, los concejales de la comuna se manifestaron descontentos con que fuera el SERVIU el que estuviera a cargo y no ellos, dándoles poco o ninguno poder de decisión sobre la edificación de estas viviendas dentro de la comuna. En segundo término, el entonces concejal Monckeberg mencionó que vecinos de la villa temían que la creación de estas viviendas implicara la incorporación de personas de estratos sociales bajos que, parafraseando al concejal citando a los vecinos, “casi como si bajarán de los cerros”. Pero, aunque el concejal entendía la preocupación de los vecinos, aseguró que era un malentendido,

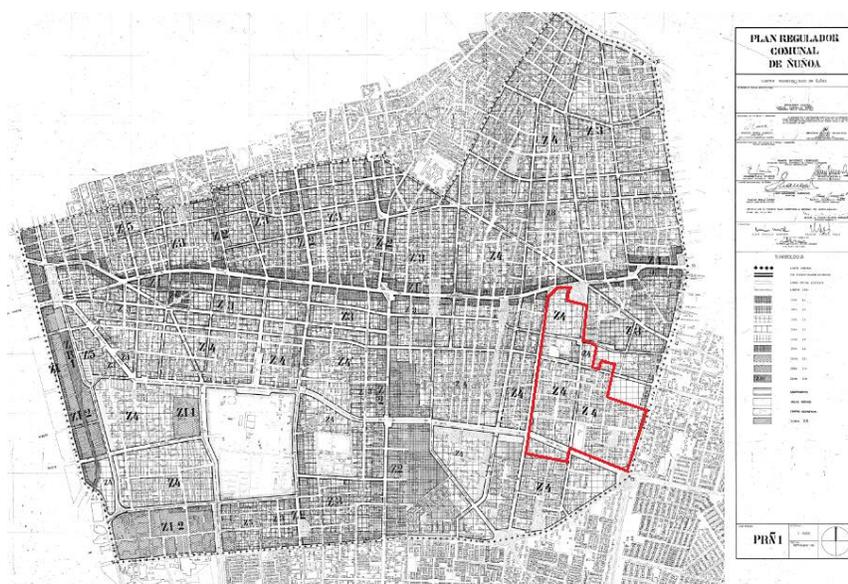
pues los nuevos vecinos serian del mismo tipo que los antiguos, véase profesionales, profesores, entre otros. (Ñuñoa, 1994, p.26)

Retrocediendo unos años y retomando los relatos recopilados por Olguín, se constata que la Dictadura impulsó un retroceso mayor en el proceso de integración que las villas habían tenido hasta la fecha. Tales relatos dan cuenta del funcionamiento comunitario que la Villa Frei tenía originalmente, pero que fue depuesto durante la Dictadura tras la disolución de EMPART, quien era la encargada de pagar la mantención y funcionamiento de la villa. El gasto de mantenimiento era cubierto equitativamente por cada habitante de cada uno de los departamentos, pero desde su disolución, cada persona debió que hacerse cargo de sus gastos personales, algo que habría sido completamente normal de no ser porque no existía el equipamiento suficiente para hacer esta medición de forma individual (Olguín, 2015, p.32).

Según las actas del Consejo Municipal de Ñuñoa, en la villa se dieron situaciones inéditas durante la dictadura. Cuando cesó la construcción de viviendas de alta densidad, como los emblemáticos departamentos, se dio paso a la construcción a “viviendas de emergencia” que, al momento de su entrega, se hicieron sin puertas, ventanas o terminación alguna, algo claramente inferior a la calidad de vivienda entregada por EMPART. (Ñuñoa, 1994, p.25)

Este conjunto de relatos muestra que la villa Frei presentó cambios y deterioros entre el periodo de la Dictadura y al menos durante los primeros años tras el retorno de la democracia. Por ello, es importante examinar como el Municipio administró estos dilemas a través de la documentación relativa al plano regulador y a sus modificaciones.

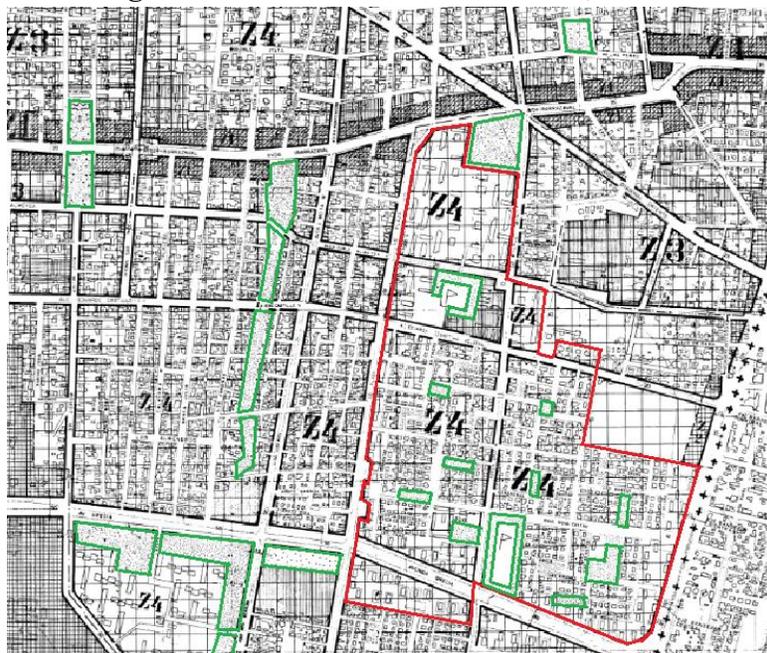
Imagen 15: Plano regulador comunal de Ñuñoa de 1989, Villa Frei marcada en rojo.



Fuente: Ñuñoa I. M. (1989) memoria explicativa plan regulador comunal.

El primer plano regulador comunal apareció en 1989, al igual que su contraparte en la comuna de Peñalolén y cómo puede verse en la Imagen 16 todas las áreas dentro de la villa tuvieron la calificación de Z4, designación que permitía la construcción de edificios hasta 4 pisos de altura, junto con un mínimo predial de 300 metros (Ñuñoa, 1989, p.34), número elevado para el tipo de hogares presentes en el sector 3 de la villa, que iba de 200 a 250 metros cuadrados. Esto significaba que no podían darse nuevos desarrollos como los existentes en el Sector 1 de la villa (departamentos), ni tampoco como las casas pareadas que ocupan gran parte del Sector 3, ya que su superficie predial era menor a los 300 metros. En el siguiente extracto del PCR de 1989 (Imagen 16), puede verse donde estaba emplazada la villa, mimetizándose con sus alrededores debido a su clasificación. Remarcadas en verde aparecen las áreas categorizadas como áreas verdes -dentro y fuera de la villa- en el plano regulador de 1989. Y como puede verse, al interior de la villa las áreas verdes eran más dispersas y pequeñas que en el exterior. Aunque se trata de una caracterización más que una clasificación, ya que en la memoria explicativa no figura ninguna clasificación como área verde ni regulaciones que las aborden, la Villa Frei como el área la que rodeaba era la urbanización que más áreas verdes poseía dentro de la comuna para 1989.

Imagen 16: Extracto del PCR de 1989, editado.

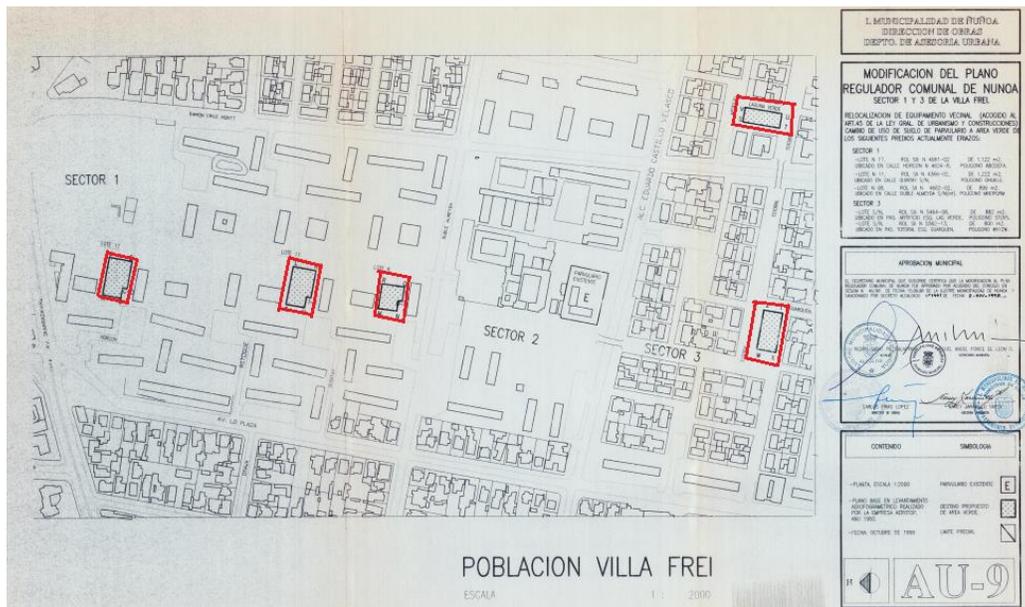


Fuente: Ñuñoa I. M. (1989). memoria explicativa plan regulador comunal

Posteriormente, puede encontrarse una modificación que vino a hacerse cargo del deterioro dentro de la villa durante en este periodo de tiempo, ya que abordó la situación de las áreas al interior de la villa catalogadas como “equipamiento parvulario”, aquellas que una antigua legislación preservaba para instalar juegos infantiles cada 50 hogares (Ñuñoa, 1998). Estas áreas habían quedado incompletas y en desuso, por lo que para 1998 ya estaban catalogadas como sitios eriazos, y representaban riesgos de seguridad y sanidad. Hasta entonces, estos

sitios pertenecían al instituto de normalización previsional, pero desde 1997 la Municipalidad de Ñuñoa inició gestiones para que fueran parte de las áreas verdes de la comuna y quedasen bajo el control del municipio, quien les daría su uso original, lo que logró concretarse en 1998. En la Imagen 18 puede apreciarse el tamaño de cada una de las 5 zonas aludidas y su emplazamiento en los Sectores 1 y 3 de la villa. Contrastando esta modificación con la imagen 17, puede apreciarse que la villa presentaba como áreas verdes solo el sector nororiente de esta, pero ahora se sumó una especie de corredor verde que atravesó el Sector 1 de norte a sur, y que quedó también conectado con los otros sectores por puentes a nivel de suelo.

IMAGEN 17: sitios eriazos transformados en áreas verdes



Fuente: Ñuñoa (1998) plano AU-9

La protección que estas modificaciones dieron a Villa Frei tuvo un punto culmine en 2016, cuando la Municipalidad de Ñuñoa decidió establecer el Sector 1 de la Villa Frei como sector patrimonial protegido, demarcado en rojo en la Imagen 18. Esta nueva designación se sumó a otras áreas circundantes a la villa, presentadas en la misma modificación: la Casa de la Cultura emplazada en el Palacio Ossa, la Corporación Cultural de Carabineros en el Palacio Ortuzar y la Corporación Cultural de Ñuñoa en el Palacio García.

Para pesquisar la plena integración de un área debe incluirse su relación con las zonas circundantes. En ese sentido, la protección de una parte de la villa, junto a la de zonas circundantes de interés histórico y cultural muestra un importante nivel de preocupación por mantener el sector emblemático de la villa como parte de un barrio patrimonial más amplio.

Conclusiones

El contraste de la experiencia de Villa Frei con la de la comuna de Peñalolén permite observar diferencias notables en el manejo de la urbanización, con resultados muy diferentes entre sí.

En la comuna de Peñalolén, tras los fallidos intentos por proveer una solución habitacional bastante tardía, se logró establecer el proyecto Antupirén 10.001 como un avance, en tanto fue el primer proyecto dentro de la comuna cuyo objetivo era fomentar la integración. Pero el proyecto ubicado en la comunidad ecológica tuvo un desarrollo compartimentado, ya que, al localizarse en una zona de altos ingresos, careció de aspectos importantes para ser un proyecto realmente integrador. Por otro lado, su planificación original no contempló la existencia de lugares en común -tercer lugar- donde los nuevos vecinos de Antupirén 10.001 y los habitantes de la Comunidad Ecológica pudieran convivir e integrarse, por lo que repitió el mismo problema presente en los condominios cerrados hallados en el sector Nueva Peñalolén, sólo que de manera inversa. Distinto fue el caso de villa Frei, que después de 55 años de existencia, muestra una integración significativa al resto de la comuna, gracias precisamente a la inversión y planificación presentes desde antes de la creación de la misma villa.

El caso de Peñalolén obedece a un inicio complicado y a un desarrollo accidentado, que legaron problemas estructurales difíciles de resolver, aunque existían precedentes de cómo superarlos a través de los mecanismos hallados en Villa Frei, 13 años antes de la fundación de la comuna de Peñalolén. No haber considerado este tipo de desarrollo puede haber sido consecuencias de la forma de pensar de la Dictadura, que por ese entonces se dedicaba a reprimir tomas y radicar sus habitantes a sectores como La Pintana. Puede comprenderse entonces que hasta el retorno de la democracia no existiese un desarrollo equilibrado en la comuna, pero desde 1990 en adelante, no hay excusas que expliquen el poco o nulo interés por planificar adecuadamente la comuna y que el escaso desarrollo producido no cumpla los estándares que generan una real integración entre los vecinos.

El proceso de segregación en la comuna de Peñalolén es palpable a lo largo de su existencia y las causas de esta segregación se remontan a decisiones que tomó el Municipio de Peñalolén durante la Dictadura, pero desgraciadamente, aunque ha habido ciertas mejoras una vez recuperada la democracia, como una mayor preocupación hacia los problemas detectados en sectores como Lo Hermida, la respuesta ha sido insuficiente para fomentar una real integración. Las consecuencias de esta nula integración son tanto físicas como sociales y son difíciles de borrar, ya que para eso se requiere planificación urbana y la inversión suficiente para crear ciudad y el derecho de disfrutarla. Hasta hoy sólo uno proyectos de los propuestos e iniciados por el municipio fuera de las fronteras de las zonas vulnerables de la comuna -el proyecto Antupiren 10.001- ha visto la luz, después de más de una década de iniciadas las gestiones y obras que fueron detenidas por los vecinos de la Comunidad Ecológica en múltiples ocasiones. Todos esos años de tropiezos son consecuencia de una búsqueda de terrenos que empezó en 2003 tras la primera derrota del municipio y el gobierno ante la

comunidad ecológica. Desde 2003 a 2022 hay 19 años sin una solución real al problema habitacional y de segregación que vive la comuna, al menos desde que se buscó activamente una solución. De hecho, si se cuentan los años desde que el municipio existe y se postergó el problema, se trata de aproximadamente 40 años sin respuesta real.

Como observamos en el ejemplo de villa Frei, un crecimiento urbano equilibrado exige una planificación, inversión y mantención permanente, que posibilite una integración relativamente exitosa. Desde sus orígenes, la villa fue concebida sabiamente no sólo como una solución habitacional, si además como un lugar cuya infraestructura debía permitir la creación de un verdadero barrio, que alentara buenas relaciones entre vecinos, dotado de espacios para que convivieran y sin barreras que les impidiesen conocerse. ¿Qué puede verse de esto en Peñalolén, y concretamente en Antupiren 10.001? Aún es temprano para ver los resultados de este intento de integración, pero podemos decir con seguridad que no se han incorporado ahí los mecanismos que permitieron a Villa Frei ser lo que es, con la presencia de variados “tercer lugar” donde los vecinos comparten fuera de sus hogares y trabajos y que no está cerrado ni cruzado por temidas Fronteras.

Uno de los grandes temores de Jane Jacobs era el mal uso de la zonificación en nuestras ciudades; que la burocracia le ganara a la sabiduría urbana que se expresa espontáneamente a lo largo de los años. Peñalolén es exactamente eso, se creó el plano y sus respectivas zonas, se clasificó la zona R2 para personas vulnerables y se les intentó encapsular en las 4 poblaciones que ya estaban completamente desarrolladas. Eventualmente esta capsula iba a explotar, como lo hizo en 1992.

Los planos reguladores son herramientas que pueden transformar una ciudad de muchas maneras, marcando una pauta a seguir, pero también son herramientas delicadas y no son omnipotentes, ya que pueden tanto ayudar a resolver un problema, como propender intensificarlo, como sucedió en Peñalolén.

Quedan muchas preguntas para futuras investigaciones, para las que el urbanismo y la arquitectura podrán darnos noticias.

Bibliografía

Fuentes primarias

- BNC. (2009) Ley N°20.285
- BNC. (1981) DFL N°1-3260
- D. O. (1999) N°36.473
- Ñuñoa I. M. (1989) memoria explicativa plano regulador comunal. Santiago
- Ñuñoa I. M. (1998) Proyecto Modificación del plan regulador de Ñuñoa. Santiago
- Ñuñoa I. M. (1994) Actas del concejo municipal. Santiago
- INE. (2017). Censo. Santiago
- Peñalolén I. M. (2009) *actas del concejo municipal*, Santiago
- Peñalolén I. M. (1989) decreto N°55, Santiago
- Peñalolén I. M. (1989) *memoria explicativa del plan regulador*. Santiago
- Peñalolén I. M. (1999) *memoria explicativa modificación del plan regulador comunal de Peñalolén*. Santiago

Fuentes secundarias y libros

- T13 (2020) “Comunidad ecológica rechaza instalación de viviendas sociales en Peñalolén” disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=jBRhmJHdnnE&t=509s>
- T13 (2022) “Vecinos de Peñalolén cumplen el sueño de la casa propia después de 15 años de lucha” disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=4VGsrLpavI>
- C. fuentes, F. Irarrázaval, H. Romero, M. Salgado (2011) “Comodificación y segregación socio-ambiental en Peñalolén Comprendiendo su estructuración territorial” revista sociedad y equidad N°1, Santiago.
- C. Palma (2008) “Capital Social, Pobreza, Trabajo y Segregación Residencial. Un acercamiento cualitativo al uso de distintos tipos de capital social en la superación de la pobreza en la comuna de Peñalolén”. Disponible en <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/106623>
- C. Valenzuela (2014) “El movimiento de pobladores en Santiago. La memoria social del Campamento Esperanza Andina de Peñalolén, Santiago (1992-1998)”, Revista Historia y Justicia N°14, Santiago.
- J. Jacobs (2011) “muerte y vida de las grandes ciudades” capitán Swing libros.

-M. canales (2018) “*La comunidad ecológica versus Peñalolén, ¿NIMBY o legítima reclamación?*” radio universidad de Chile. Disponible en: <https://radio.uchile.cl/2018/10/23/la-comunidad-ecologica-versus-penalolen-nimby-o-legitima-reclamacion/>

Memoria Chilena (2023) “*Ñuñoa y Providencia: la ciudad jardín*” disponible en: <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-100565.html>

-MINVU (2020) Minvu reinicia obras de viviendas sociales aledañas a comunidad ecológica de Peñalolén. Ministerio de obras públicas. <https://www.minvu.gob.cl/noticia/noticias/minvu-reinicia-obras-de-viviendas-sociales-aledanas-a-comunidad-ecologica-de-penalolen/>

- R. Olguín. (2015) “*Clases medias, Empart y desarrollo urbano. El caso de villa Frei 1968-2014*” Revista Diseño Urbano & Paisaje - DU&P Volumen XII N°29.

- R. Mardones (2009) “*¡No en mi patio trasero!: el caso de la comunidad ecológica de Peñalolén*” revista iconos N°34; Santiago.

M. Salgado (2013) “*Desigualdades urbanas en Peñalolén (Chile)La mirada de los niños*” Bulletin de l'Institut français d'études andines, 42 (3)

Referencia Imagen

-Imagen 1: “Peñalolén y sus distintos sectores”. confección propia a partir de *Google Maps*

-Imagen 2: “Distribución de la población de Peñalolén en 2011 según grupos de ingreso (Adimark).” C. fuentes, F. Irrarázaval, H. Romero, M. salgado (2011) “Comodificación y segregación socio-ambiental en Peñalolén Comprendiendo su estructuración territorial” revista sociedad y equidad N°1, Santiago.

-Imagen 3: “Lamina 1 (sector norte)” Peñalolén I. M. (1989) Plano regulador comunal, Santiago.

-Imagen 4: “Lamina 2 (sector sur)” Peñalolén I. M. (1989) Plano regulador comunal, Santiago.

-Imagen 5: “N° de personas por manzanas, Comuna de Peñalolén, 2017.” Mapa creado mediante datos del censo 2017, gentilicio del Dr. Cristian Joo Nagata.

-Imagen 6: “modificación plano regulador comunal 1992” modificación del PRC, plana 1.

-Imagen 7: “modificación plano regulador comunal 1992” Peñalolén I. M. (1992) modificación del PRC, plana 2.

-Imagen 8: “villa La Aquelarre VS suburbio”, elaboración propia usando *Google Earth*.

- Imagen 9: “villa La Aquelarre Vs suburbio”, extracto de PRC del 1989 de Peñalolén Lamina 1.
- Imagen 10: “interior de la Aquelarre” elaboración propia usando *Google Earth*.
- Imagen 11: “Comunidad Ecológica 1997, editado” plano N° PS PA 02/97.
- Imagen 12: “proyecto Antupiren 10001” elaboración propia usando *Google Earth*.
- Imagen 13: “villa Presidente Frei, sus subdivisiones y su ubicación en la comuna de Ñuñoa” elaboración Propia Usando *Google Earth*.
- Imagen 14: “plano de la Villa Presidente Frei” Autor desconocido (s/f) Villa Presidente Frei. Universidad de Chile.
- Imagen 15: “Plano regulador comunal de Ñuñoa de 1989, Villa Frei marcada en rojo.” Ñuñoa I. M. “(1989). memoria explicativa plan regulador comunal.
- Imagen 16: “Extracto del PCR de 1989, editado. Ñuñoa I. M. (1989).” memoria explicativa plan regulador comunal.
- Imagen 17: “sitios eriazos transformados en áreas verdes” Ñuñoa I. M. (1998) Plano AU-9.
- Imagen 18: “Zonas patrimoniales Irrarrázaval oriente, editado” Ñuñoa I. M. (2016) Plano AU-23.

Anexos:

Anexo 1: zona correspondiente a la comuna de Ñuñoa para la década de 1960, se muestran las actuales comunas de la florida, Macul, Peñalolén y parte de Ñuñoa, use el parque Cousiño Macul como referencia (centro de la imagen)



Anexo 2: Zona catalogada como La Reina. Aborda la nombrada comuna, providencia, y las zonas norte de Ñuñoa y Peñalolén. Use el estadio nacional como referencia (esquina inferior izquierda).



Anexo 3: PCR Peñalolén 2018 (vigente).

