



**FACULTAD DE  
GOBIERNO**  
UNIVERSIDAD DE CHILE

**Incidencia del movimiento anti inmobiliario de Valparaíso, en la Modificación Parcial  
del Plan Regulador Comunal de 2018**

**Incidence of the anti-real estate movement of Valparaíso, in the Partial Modification  
of the Communal Regulatory Plan of 2018**

AFE para optar al grado de Magister en Gestión y Desarrollo Local y Regional

---

**Estudiante: Jacqueline Ibarra Muñoz**

Profesora Guía: Cecilia Ibarra Mendoza

Santiago de Chile, marzo de 2024.

## **RESUMEN**

El presente trabajo analiza la Modificación Parcial del Plan Regulador Comunal (PRC) realizada en la comuna de Valparaíso en el año 2018, enfocándose en el impacto del movimiento anti inmobiliario y la participación ciudadana en el proceso de planificación urbana, así como en los efectos que generó hacia el futuro. A través de entrevistas con informantes clave y revisión documental, se examina cómo las demandas de organizaciones y de ciudadanas y ciudadanos influyeron en la definición de límites de la construcción en altura, buscando preservar el patrimonio y la identidad de la ciudad, reconocido a nivel mundial como patrimonio de la humanidad. Se destaca la importancia de la participación ciudadana en la gestión del territorio, enfrentando desafíos como la gentrificación y la sobredensificación, impulsados por intereses inmobiliarios. La investigación revela tensiones entre diferentes actores sociales y políticos, y cómo la colaboración entre el movimiento anti inmobiliario y la Alcaldía Ciudadana permitió incorporar visiones ciudadanas en la modificación del PRC, regulando la construcción en zonas específicas para proteger el entorno, la calidad de vida y el patrimonio cultural. El estudio subraya la relevancia de mecanismos de participación efectivos y la valoración del patrimonio cultural en la planificación territorial, resaltando la complejidad de la planificación urbana en contextos de rápido desarrollo y cambio social.

Palabras claves: Participación comunitaria, gobierno municipal, desarrollo urbano, asentamiento humano, condiciones de vida.

## **ABSTRACT**

This work analyzes the Partial Modification of the Communal Regulatory Plan (PRC) carried out in the commune of Valparaíso in 2018, focusing on the impact of the anti-real estate movement and citizen participation in the urban planning process, as well as the effects that generated towards the future. Through interviews with key informants and documentary review, we examine how the demands of organizations and citizens influenced the definition of limits of high-rise construction, seeking to preserve the heritage and identity of the city, recognized worldwide as a world heritage site. The importance of citizen participation in the management of the territory is highlighted, facing challenges such as gentrification and overdensification, driven by real estate interests. The investigation reveals tensions between different social and political actors, and how the collaboration between the anti-real estate movement and the Citizen Mayor's Office allowed the incorporation of citizen visions in the modification of the PRC, regulating construction in specific areas to protect the environment, quality of life and the cultural heritage. The study highlights the relevance of effective participation mechanisms and the valuation of cultural heritage in territorial planning, highlighting the complexity of urban planning in contexts of rapid development and social change.

Keywords: Community participation, municipal government, urban development, human settlements, living conditions.

## **AGRADECIMIENTOS**

Hago un reconocimiento a las mujeres que me acompañaron y apoyaron en este proceso, a mis amigas por su paciencia y estímulo, a mi madre, Elena Muñoz Rivera, por su generosidad para sostenernos, a mi hija Amanda Salvatierra Ibarra, por sus gestos de amor.

Agradezco a quienes hicieron posible esta investigación, por su genuino deseo de colaborar y reconstruir la memoria histórica del trabajo territorial y su deseo de hacer de sus comunidades, un mejor lugar para vivir, hasta que la dignidad se haga costumbre.

## **TABLA DE CONTENIDO**

**RESUMEN, 2**

**ABSTRACT, 3**

**AGRADECIMIENTOS, 4**

**INTRODUCCIÓN, 6**

**2. MARCO TEÓRICO, 8**

- 2.1. Participación ciudadana, 8
- 2.2. Ordenamiento y Planificación Territorial, 11
- 2.3. Sobredensificación y Gentrificación, 15
- 2.4. Marco Normativo, 17
  - 2.4.1. Dimensión Constitucional, 17
  - 2.4.2. Dimensión Legal, 19
  - 2.4.3. Dimensión reglamentaria-técnica, 22
- 2.5. Antecedentes históricos del marco normativo, 24

**3. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN, 26**

- 3.1. Antecedentes Generales de la Regional y Comuna de Valparaíso, 26
- 3.2. Aspectos geográficos e históricos en el ordenamiento territorial, 26
- 3.3. Aspectos identitarios de la Comuna de Valparaíso, 32
- 3.4. Énfasis en la gestión y planificación urbanística, I. Municipalidad de Valparaíso, 33

**4. DISEÑO METODOLÓGICO, 35**

- 4.1. Problema de Investigación, 35
- 4.2. Pregunta de investigación, 36
- 4.3. Objetivo General, 37
- 4.4. Objetivos Específicos, 37
- 4.5. Tabla Resumen de Actividades, 37
- 4.6. Hipótesis, 38
- 4.7. Marco Metodológico, 39
- 4.8. Producción y análisis de datos, 40
- 4.9. Criterios logísticos para el trabajo de campo, 43

4.10. Aspectos éticos y de rigor, 43

**5. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN, 44**

- 5.1. Contexto y evolución de las construcciones en Valparaíso, 44
- 5.2. Memoria Explicativa - Modificación Parcial del Plan Regulador Comunal de 2018, 49
- 5.3. Análisis de Fuentes Primaria, 57
  - 5.3.1. Trayectoria del movimiento anti inmobiliario previo al proceso de modificación parcial del PRC 2018, 57
  - 5.3.2. La lucha anti inmobiliaria y sus primeros acercamientos con la Alcaldía Ciudadana, 59
  - 5.3.3. Modificación parcial del Plan Regulador Comunal aspiraciones, proceso, y resultados, 61
  - 5.3.4. Primera propuesta de modificación parcial del Plan Regulador Comunal, 62
  - 5.3.5. Etapa de retrotraimiento, 65
  - 5.3.6. Segunda etapa del proceso de modificación parcial del Plan Regulador Comunal: propuesta final, 67
  - 5.3.7. Socialización, observaciones y últimos ajustes, 71
  - 5.3.8. Percepciones y desafíos sobre los resultados de la modificación parcial del Plan Regulador Comunal de Valparaíso del 2018, 73

**6. CONCLUSIONES, 76**

**7. ANEXOS, 79**

- 7.1. Cuadro resumen – 55 observaciones, propuesta de Modificación Parcial PRC 2018, Valparaíso, 79
- 7.2. Pautas de entrevistas, 92

**8. BIBLIOGRAFÍA, 100**

## 1. INTRODUCCIÓN

El ordenamiento territorial en Chile es un modelo para la gestión pública que en esta investigación se analiza desde varios aspectos, profundizando en la experiencia de la Modificación Parcial del Plan Regulador Comunal (PRC) de Valparaíso, llevada a cabo entre los años 2017 y 2018, durante la administración municipal de la denominada “Alcaldía Ciudadana”, a través de la Secretaria Comunal de Planificación (SECPLA). La modificación parcial del PRC de 2018, reguló la construcción en altura, determinando los polígonos respecto del plan vigente. En palabras de algunas y algunos de sus actores claves, esta actualización normativa preservó el ejercicio del “derecho a la ciudad y al territorio” que ostentan las y los habitantes y que defendieron de los efectos que provoca la sobredensificación y la gentrificación.

Para efecto de la investigación, se definió un marco teórico que dio sustento a los planteamientos que se aborda, relativos a la participación ciudadana, el ordenamiento y la planificación territorial, la sobredensificación y gentrificación, y el marco normativo. Del mismo modo, para situar la investigación, se realiza una breve descripción de antecedentes de contexto de la región y comuna de Valparaíso, tomando elementos relativos a su geografía, ordenamiento territorial y aspectos identitarios.

El apartado “diseño metodológico” establece el problema de investigación, el que conecta con la disputa del movimiento anti inmobiliario y constructoras, relacionada a la utilización y uso del suelo, en razón a la calidad de vida de sus habitantes. En este contexto, la pregunta a indagar es “¿Cuál fue el alcance de la actoría anti inmobiliarias de Valparaíso, en la Modificación Parcial del PRC del año 2018 de dicha comuna?”, Proponiendo como objetivo “constatar la influencia del movimiento anti inmobiliario de la comuna de Valparaíso, en la discusión y definición de la Modificación Parcial del PRC Valparaíso de 2018, relacionada al límite de construcción en altura”. La investigación ahonda en la evolución de aquella búsqueda del equilibrio armónico del territorio organizado, tanto para el disfrute actual de las/os habitantes de la comuna, como para la participación de instituciones privadas y que, a su vez, no choque con las necesidades proyectadas para las generaciones futuras. Las organizaciones territoriales y la ciudadanía, con peculiaridades únicas, fueron partícipes de ejercicios de abstracción a partir de la planificación territorial. Por consiguiente, el

documento ofrece una interpretación que se inserta en la realidad de aquel momento, en atención a los temas que fueron discutidos y posteriormente producidos.

El marco metodológico establece el enfoque cualitativo de esta investigación, de carácter exploratorio y descriptivo, lo que permite la recolección de información primaria y secundaria mediante la revisión documental que indaga el marco histórico y normativo del desarrollo urbano de la ciudad, previo a la modificación parcial del PRC descrita; consecutivamente, se examina la Memoria Explicativa de la modificación parcial del PRC para identificar aquellos argumentos que justificaron el procedimiento. Sucesivamente, se revisan las trece actas municipales de las sesiones ordinarias y extraordinarias, donde se trata el tema en cuestión; finalmente, se llevaron a cabo cinco entrevistas a informantes claves – dos municipales y tres dirigentes/es del movimiento anti inmobiliario– que incidieron en la adopción de la norma que determinó las alturas máximas de edificaciones, recogiendo opiniones y percepciones respecto de sus motivaciones, el despliegue territorial para la defensa de su interés colectivo y la concordancia con los resultados obtenidos, determinando la participación ciudadana en los procesos de planificación territorial.

La investigación ofrece hallazgos referidos a la importancia de la participación de la ciudadanía en el ejercicio de la planificación, particularmente, sobre la valoración de lo denominado “la vista” y que cada habitante tiene desde su hogar. A pesar que, en aspectos cuantitativos, dicha participación fue desestimada –como se verá en el apartado “Análisis de la Información” –, resulta importante destacar que surge desde el propio territorio, como una demanda ciudadana, la importancia de preservar la panorámica hacia la bahía y de igual manera, su calidad de vida. Por otra parte, su antagónico directo –representado por las inmobiliarias y constructoras– buscó hacer caso omiso a dicha demanda, en pos de la gentrificación y de la sobredensificación de zonas que, de haber evolucionado como esperaban, las torres y rascacielos habrían proliferado, acrecentando el negocio.

Las conclusiones brindan importancia a la participación ciudadana en el ejercicio de la proyección del uso del espacio público, la necesidad de mirar el entorno en este ejercicio, y la importancia de la preservación de áreas comunes que, para el caso del Anfiteatro de Valparaíso, incluso comprenden identidad cultural al saber popular y a la organización ciudadana para la protección del patrimonio.

## **2. MARCO TEÓRICO**

### **2.1. Participación ciudadana**

Uno de los temas centrales que aborda esta investigación tiene relación con la participación y en particular, con la participación ciudadana. La expresión participación ciudadana se refiere a la conformación de agrupaciones y movimientos diversos, los que actúan al margen de la institucionalidad, con autonomía del Estado y del Mercado, cuyo objetivo inmediato o primario no es la dominación “política, ni la acumulación de capital, pero que inciden en las esferas económica y política a través de su acción” (De Piero, 2005, como se citó en Cortés & Crisosto, 2012, pág. 15). Asimismo, la participación ciudadana se puede analizar desde el punto de vista de la sociedad civil, por medio de las organizaciones territoriales y/o comunitarias; así como desde lo institucional – normativa, hasta política. Lo particular de este concepto, es que, independiente del paradigma de análisis, estas se conectan y a su vez, representan opiniones y demandas colectivas que se plasman en acciones concretas que afectan positivamente la calidad de vida de las comunidades. Al respecto, el territorio es donde se originan las relaciones sociales, las que “se expresa en territorialidad. El territorio es el escenario de las relaciones sociales y no solamente el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado. El territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales; también, es una construcción social y nuestro conocimiento del mismo implica el conocimiento del proceso de su producción. La actividad espacial de los actores es diferencial y por lo tanto su capacidad real y potencial de crear, recrear y apropiar territorio es desigual” (Montañez Gómez & Delgado Mahecha, 1998, págs. 122, 123).

Dicho lo anterior, la actual noción de participación ciudadana se encuentra conectada al desarrollo de la política de las últimas décadas. En 1990, posterior al retorno de la democracia, la institucionalidad generó acuerdos con la elite política y económica para enfrentar el período de la transición; asimismo, no se generaron las condiciones, ni los mecanismos para la participación de la ciudadanía en el debate de los asuntos públicos, privilegiándose una democracia “elitista” y “de baja intensidad” que buscó asegurar la “governabilidad” del país (Cortés & Crisosto, 2012, pág. 8), mediante los partidos políticos

y la influencia tecnócrata. Como resultado de aquello, la articulación territorial retrocede del espacio político y se consagra a cuestiones propias de la comunidad. En este contexto y de acuerdo a lo señalado por diversos referentes, “la incorporación de la ciudadanía en lo que se ha llamado la gestión pública, se ha caracterizado por procesos desarticulados, carentes de autonomía y de peso en la toma de decisiones, lo que ha reforzado un manifiesto sentimiento de “desencanto” ciudadano sobre ella (Serrano, 1998; PNUD, 2004; Fernández y Ordoñez, 2007, como se citó en Cortés & Crisosto, 2012. Pág. 9).

El escenario político y el avance de la participación ciudadana en la gestión pública, ha originado desconfianza por parte de la ciudadanía hacia las reglas tradicionales y los procesos de toma de decisiones del Estado - nación, incluidas las formas en que ha buscado estimular la participación pública durante los últimos 30 años. De acuerdo a lo señalado por Svirsky, la participación “representativa” es problemática por al menos dos razones. En primer lugar, la participación en el proceso político formal de “representación en democracia” no implica en sí misma necesariamente una actitud crítica o acción, sino que busca una vía menos represiva y más creativa. En segundo lugar, la pasividad no es necesariamente un signo de anemia política, sino que puede ser una expresión cultural. La ausencia de una participación masiva visible podría ser un signo de cumplimiento inconsciente y preconsciente de las formas en curso de la opresión, y puede tener un impacto más enérgico en la perpetuación de un régimen (Svirsky,2010, como se citó en Quinteros Flores, 2021. Pág. 39). Por consiguiente, las estructuras diseñadas desde el Estado para los procesos de participación ciudadana, han estado fuertemente cuestionadas por su incapacidad de responder a las necesidades y demandas de la sociedad, potenciado por el distanciamiento entre las/os ciudadanas/os y las autoridades, entre muchos otros factores (Quinteros Flores, 2021, pág. 38).

En cuanto a la estructura de participación ciudadana que ha generado el Estado, se centra en la inclusión de mecanismos deliberativos que permitan la construcción de una democracia inclusiva, por medio de un enfoque social, valorando el activismo en los territorios y que busca incidir en las políticas públicas desde fuera de los canales institucionales. Además, establece un marco normativo que estimula la descentralización política - administrativa,

entregando facultades a los gobiernos regionales y locales para la toma de decisiones, la que hace énfasis en la participación ciudadana.

La Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública de Chile, promulgada en febrero de 2011, establece mecanismos formales para la participación activa de la ciudadanía en la gestión pública, con el objetivo de fortalecer la democracia y mejorar la calidad de las políticas públicas. En la misma línea, abre el debate del rol que tiene la ciudadanía en las decisiones y gestión en los asuntos públicos.

Los aspectos fundamentales de la Ley 20.500 incluyen:

1. Consejos de la Sociedad Civil : Crea el Consejo de la Sociedad Civil, con el fin de promover y fortalecer la participación ciudadana en la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas.
2. Participación en la Gestión Pública : La ley fomenta la participación ciudadana en distintas instancias de la gestión pública, contemplando la planificación y evaluación de políticas, programas y proyectos.
3. Transparencia y Acceso a la Información : Impulsa el acceso a la información pública como parte de los derechos a participación de manera informada.
4. Mecanismos de Participación : La ley considera mecanismos de participación, como consultas y audiencias públicas, que permite a las/os ciudadanas/os expresar sus opiniones y propuestas sobre asuntos de carácter público.
5. Fomento de la Participación Ciudadana : Promociona la formación cívica y la capacitación de as/los ciudadanas/os, a fin de mejorar sus capacidades y fomentar la participación activa.
6. Institucionalidad : La ley crea la figura del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, como organismo responsable de fomentar y coordinar la ejecución de políticas de participación ciudadana a nivel macro.

Por otra parte, los movimientos sociales y grupos activistas de carácter insurgentes (Quinteros Flores, 2021, pág. 42), tensionan y retan los mecanismos de participación ciudadana instaurados por el Estado, albergando críticas y/o desestimando su efectividad e incidencia en el desarrollo de las políticas públicas, y al mismo tiempo, no se reconoce bajo

la categoría de ciudadana/o dada por el sistema. Estos movimientos representan una alternativa al modelo establecido por el Estado e intentan incidir en la estructura de manera alternativa, desconectados del Estado, en la mayoría de los casos.

## **2.2. Ordenamiento y Planificación Territorial**

De acuerdo a lo indagado en este tema, aparece como primer hallazgo la existencia de diversas interpretaciones y definiciones sobre el ordenamiento territorial, donde su comprensión está vinculada a las distintas visiones, tradiciones, contextos jurídicos e institucionales, objetivos o alcances que se quieren perseguir (Mallea, 2008, como se citó en Márquez Poblete & Veloso Pérez, 2020. Pág. 144).

A partir de la necesidad de organizar la satisfacción de las necesidades públicas de los territorios (tanto en su espacio social como en la manera de su ocupación), podemos encontrar las primeras concepciones definidas sobre ordenamiento territorial en la gestión pública en los años 90, definiendo la acción pública para este campo como la armonización de las demandas de uso territorial del sector público y privado, en un contexto de utilización racional y sustentable (Marquez, 1997, como se citó en G. Werner, F. Bemmerlein-Lux y F. Arenas, 1994. Pág. 19).

Si bien existen diferencias frente a esta idea, es posible identificar su coexistencia en pensamientos comunes, explícitos e implícitos, que aparecen en la noción de regular el uso, ocupación y variación de los territorios, en razón al aprovechamiento óptimo. En definitiva, el ordenamiento del territorio es el resultado de las acciones humanas cuya finalidad es el adaptar o adecuar el espacio geográfico, a fin de resolver sus necesidades, o de disputar la satisfacción de aquellas necesidades. Esta idea general, en consideración al objetivo de la gestión del Estado -en tanto propender al “bien común<sup>1</sup>” y desde la perspectiva del ordenamiento territorial-, decanta en la definición de políticas públicas que definen planes para expresar un modelo territorial, de carácter prospectivo, técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, la organización de un territorio, acorde

---

<sup>1</sup> Art. 5 inciso segundo, Constitución Política de la República, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Dto. 100/2005, Ministerio Secretaría General de la Presidencia. url: <https://bcn.cl/2f6sk>

con las potencialidades y limitaciones de éste, con las expectativas y aspiraciones de la población y con los objetivos de desarrollo (Massiris, 2005, como se citó en Márquez Poblete & Veloso Pérez, 2020. Pág, 143).

Boisier, en su ensayo sobre el “desarrollo esquivo, singularizado en la escena territorial”, destaca la importancia de conocer los contextos donde, potencialmente, se diseñará e implementarán planificaciones estratégicas, a escala regional y local. Entonces, tomando como referencia lo anterior, el ordenamiento territorial -a través de la planificación- pretende ser una herramienta de expresión democrática, mediante procesos de participación y consenso ciudadano frente a la actualización, modernización o modificación del modelo existente, como una visión de ciudad para los próximos años, tanto en las dimensiones ambientales, económicas, sociales y culturales.

Existen diferentes miradas sectoriales del ordenamiento territorial, con diversos enfoques relacionados a la planificación, entre los que se mencionan:

- La planificación física del territorio, de carácter urbanista, donde la centralidad está puesta en la regulación del uso y ocupación del suelo, a través de las técnicas desarrolladas para dicho objetivo;
- La planificación económica y social, como un elemento para la localización espacial de las inversiones destinadas a corregir desequilibrios territoriales, dándole prioridad a los diagnósticos socioeconómicos y valorando los elementos y procesos sometidos a las reglas del mercado;
- La planificación que concibe las modificaciones para mejorar el centro de los asentamientos, potenciar la productividad primaria, mejorar la infraestructura y equipamiento, con una postura rígida del proyecto;
- La propuesta conservacionista, donde convergen la planificación y la gestión del espacio, para el uso racional de los recursos naturales, en tanto satisfacen las necesidades de los ocupantes del territorio.

Dicho lo anterior, es posible concluir que, para la planificación territorial, uno de los principales desafíos está puesto en adoptar un enfoque integral y sistémico, que converja con las distintas visiones e intereses del territorio sobre el que se pretende ejecutar dicha

planificación. En el caso de nuestro país, los instrumentos de planificación territorial deben avanzar hacia la planificación territorial rural y no centralizar todos los esfuerzos sólo en la urbana.

Ya sea a través de los PRC, intercomunales o regionales, la planificación territorial en Chile se distingue por su escala de aplicación y no por las características constitutivas esenciales de la ocupación humana y diversidad del sistema natural, o condiciones de sitio de ese espacio (Hidalgo, Alvarado, Arenas, Salazar, & Volker, 2016, pág. 32). En el caso del borde costero de la zona central chilena, existe un rápido crecimiento en la expansión urbana en las últimas tres décadas, crecimiento que no se da sólo desde las dos principales urbes de la Región de Valparaíso (Valparaíso - Viña del Mar y San Antonio), sino que en el resto de las ciudades que han hecho manifiesto su crecimiento tanto demográfico como generador de espacio social densificado.

El ejercicio de conciliar las demandas del sector público y privado, ocurren de forma simultánea, con la disputa permanente que existe entre las necesidades ciudadanas y la oferta del mercado inmobiliario ante la satisfacción de dichas necesidades; es decir, “quién elige” la necesidad, y si debe ser financiada por el mercado, el estado, o ambos simultáneamente. Este punto es importante, pues permite identificar al empresariado de la construcción chileno organizado a través de la Cámara Chilena de la Construcción (en adelante, CChC): tanto como un actor interesado en el desarrollo de la planificación urbana, como un incumbente en el ejercicio de liderazgo en el diseño político de las definiciones -dada la transformación del estado en torno al capitalismo en Chile, ocurrida desde 1951 al 2018 (Kornbluth Cambor, 2021, pág. 57)-, tomando como referencia el fenómeno de la financiarización de la vivienda, a nivel nacional, como mecanismo de desarrollo de su vida política e incidencia en la densificación de los centros urbanos. Tal ha sido su participación en los procesos de organización de los territorios mediante la planificación, que incluso es posible encontrar su incidencia en la determinación del gasto público afín, tanto a los intereses de esta organización como a la de las controladas por ésta, como en todos los aspectos en los que dichas entidades (agrupadas en la CChC propiamente tal) reciben capitales públicos para la satisfacción de necesidades públicas, con el consecuencial mecanismo de acumulación de aquella riqueza proveniente de aquel gasto público.

Una muestra de la financiarización en el sector, en términos objetivos, corresponde a los programas e incentivos para la participación en la construcción de viviendas sociales, siendo un ejemplo de esta conducta el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1959, el cual plantea, entre otros incentivos, que “las rentas que produzcan las ‘Viviendas económicas’, no se considerarán para los efectos del impuesto global complementario ni adicional y estarán, además, exentas de cualquier impuesto de categoría de la Ley de Impuesto a la Renta<sup>2</sup>”; es decir, no se paga impuesto por la riqueza que genera la construcción de viviendas de las características que el estado determina, a solicitud de los privados que determinan las características de dichas viviendas. Esto, para que opere con la lógica de la “maximización de la utilidad”, impone la necesidad de reducir calidad, costos y otros aspectos relacionados y que, en definitiva, hagan del negocio de la construcción de viviendas de este tipo un mecanismo de acumulación, inclusive, a costa de la calidad del producto recibido por sus futuros propietarios.

Por otra parte, en el año 2014, entra en vigencia la Política Nacional de Desarrollo Urbano, que se plantea como un instrumento rector que orienta el quehacer de los niveles del Estado, además de los actores privados, el que establece principios, objetivos y líneas de acción que guían a los instrumentos de planificación urbano de las ciudades y/o asentamientos humanos, enfocándose en la integración social, el desarrollo económico, el equilibrio ambiental, la protección del patrimonio y el refuerzo de la institucionalidad y la gobernanza. Lo anterior, con el fin de gestionar el crecimiento sostenible y equitativo, y consecutivamente, mejorar la calidad de vida de los/as ciudadanos/a.

En este sentido y para alcanzar sus objetivos, define una serie de dimensiones específicas, las que se organizan en torno a ámbitos temáticos, con objetivos y directrices, comentados a continuación:

**Integración social urbana**, impulsa acciones tendientes a la inclusión social urbana, a través del acceso a espacios públicos que contemplen movilidad, transporte, salud, educación, seguridad, trabajo –entre otros–, garantizando la ejecución de proyectos de integración social, lo que deben verse reflejados en la política pública de vivienda. Ahora bien, en cuanto a la

---

<sup>2</sup> DFL 2, 1959, art. 15

política de suelo, propone definir lugares que se encuentren bien ubicados a escala ciudad, con el fin de estimular la integración social.

**Desarrollo económico urbano**, busca reforzar la visión de las ciudades como las gestoras del desarrollo económico, la innovación y el empleo. Lo anterior, implementando acciones que fortalezcan la libertad de emprendimiento y la integración de las personas y las ciudades. Igualmente, equilibrar el crecimiento y la inversión con las externalidades que puedan generar a las personas y los barrios. En esta línea, se propone generar herramientas para que respondan las entidades públicas y privadas, en razón a las externalidades que generen.

**Equilibrio ambiental urbano**, integra el concepto de sustentabilidad y equilibrios con el medio natural, a su vez, generar sistemas naturales de planificación urbana y posicionar la eficiencia de los recursos naturales.

**Resguardo de la identidad y el patrimonio urbano y cultural**, actúa a través de preceptos que las nuevas construcciones deben seguir, y a su vez, no afectar negativamente a los sectores patrimoniales.

Finalmente, **institucionalidad y gobernanza urbana**, propone avanzar hacia la descentralización en la toma de decisiones en materia de desarrollo urbano. Asimismo, plantea la implementación de los objetivos definidos en esta política, por medio de la participación ciudadana.

En atención a lo anterior, se identifica que dicho instrumento no baja como una instrucción propiamente tal para la gestión, limitándose a definir parámetros técnicos y políticos respecto de las cinco dimensiones específicas que plantea, las que finalmente quedan a discreción de las autoridades, restando eficiencia a la gestión del estado, así como pertinencia territorial.

### **2.3. Sobredensificación y Gentrificación**

Otro punto importante a considerar, tiene relación con la construcción de los barrios, en especial los sectores que cuentan con playas y recursos naturales -fenómeno asociado a la segunda vivienda y que excede los límites o capacidades previstas para una zona específica

-, relacionado a los conflictos socio espaciales como consecuencia de la expansión urbana y los innumerables efectos que provoca la sobredensificación, siendo los más evidentes, la alta densidad habitacional, además de externalidades negativas de carácter ambiental, social y cultural. Por su parte, la gentrificación es entendida como un proceso relacionado a la economía de mercado capitalista, dado que “la reestructuración espacial de un área urbana mediante la inyección de capital fijo en mercado inmobiliario y de infraestructura orientada al reemplazo de usuarios medios-bajos por usuarios de poder económico superior, en un contexto de mercantilización del suelo” (López-Morales, 2013, como se citó en Vergara-Constela & Casellas, 2016. Pág. 126), facilitando la reinversión del capital privado, centrado en la acumulación de renta de suelo (Smith, 1979; Clark, 1988; López-Morales, 2011; 2013, como se citó en Vergara-Constela & Casellas, 2016. Pág. 126). Este proceso ha suscitado el exilio de residentes de barrios patrimoniales y la transformación de antiguos inmuebles, para la invención de negocios vinculados al turismo, tales como, hoteles, restaurantes, comercio de souvenirs, boutiques de ropa vintage, etcétera (Steel & Klaufus, 2010, se citó en Vergara-Constela & Casellas, 2016. Pág. 127 ).

La expansión de las áreas urbanas ha sometido a los espacios naturales pequeños y frágiles al decaimiento del ecosistema (Hidalgo, Volker, & Ramírez, 2014, pág. 13), estableciendo un conflicto entre la preservación del medio ambiente y el desarrollo urbano del litoral. En el territorio de Valparaíso, se vislumbra que la sobredensificación ha llevado a una distribución socioambiental particular, donde la población de más altos ingresos se ubica en las zonas más altamente urbanizadas –en la parte baja del anfiteatro de la ciudad–, que cuenta con bajos porcentajes de vegetación. Esta situación fomenta los procesos de segregación socioespacial en base a la capacidad de pago, donde los precios altos tienden a concentrarse espacialmente (Encinas, Truffello, Aguirre, & Hidalgo, 2019, pág. 131). Esta configuración, junto con la influencia marina y el diseño urbano específico de la comuna, resulta en que estas áreas más urbanizadas y de mayor ingreso experimenten temperaturas atmosféricas más altas.

Por otro lado, la población de bajos ingresos, que se asienta en las quebradas, registra menores temperaturas debido a una mayor cobertura vegetal y menor grado de urbanización en esas áreas. Esto indica que la sobredensificación en Valparaíso no solo afecta la

distribución de las temperaturas en la ciudad, sino que también refleja una dimensión de desigualdad socioambiental (Molina, Romero, & Sarricolea, 2009, págs. 188-189), a tal punto que ha llevado al poblamiento de las zonas altas de la ciudad a condiciones de precariedad; al incremento de la huella urbana, especialmente en las planicies altas de los cerros, donde se ha intensificado la presencia de campamentos en condiciones de vulnerabilidad; lugares que no solo carecen de infraestructura adecuada, sino que también, están expuestos a riesgos naturales como eventos de remoción en masa e incendios forestales, lo que pone en peligro a las comunidades que residen en ellos. Importante es considerar que el crecimiento urbano hacia la parte alta de los cerros, genera un contacto directo con zonas naturales, aumentando el riesgo de incendios, fenómeno al que Valparaíso -como comuna y como región- es particularmente susceptible.

## **2.4. Marco normativo**

Respecto del nivel normativo y administrativo, existe una diversidad de tentativas orientadas al diseño e implementación de un ordenamiento territorial. Es así como el panorama actual muestra una realidad cruzada por las dificultades de implementación y articulación, propias de un sistema de normas diverso y multidimensional.

### **2.4.1. Dimensión Constitucional**

La ejecución de instrumentos de planificación territorial, sea para la elaboración, modificación o actualización de los mismos, tiene como sustento normativo en Chile, un conjunto de instrumentos tanto de carácter constitucional, legal y derivados de la potestad reglamentaria del presidente de la república; normas que se complementan con tratados internacionales que el Estado de Chile suscribe, que se encuentran ratificados y vigentes, a través de la planificación territorial, a cumplir con el objetivo N° 11, es decir, pensar en ciudades y *comunidades sostenibles* (ONU, 2015). En ese marco, y a pesar de que no existe norma expresa, la Constitución Política de la República de Chile -norma fundamental para nuestro sistema jurídico (República de Chile, 2005)- permite varias interpretaciones derivadas de su texto relacionadas con el tema de fondo: una de ellas es la relacionada con lo descrito en el inciso cuarto del artículo 1, donde se describe cuál es el objetivo del estado; esto es, “promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales

que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”. De dicho concepto, se colige que las acciones ejecutadas por el Estado y sus agentes deben procurar colaborar en el desarrollo de políticas públicas que satisfagan no solo necesidades personales, sino también las comunes y derivadas de los asentamientos humanos actualmente existentes -la Constitución hace referencia a los “grupos intermedios”- y que para el efecto de esta investigación, requieren de ejercicios de organización (planificación) territorial en sus divisiones político-administrativas, desde la mínima hasta la máxima, regulados en sus generalidades por las normas legales -que sean coherentes con los tratados internacionales de protección de derechos humanos que Chile ha suscrito- y en sus especificidades por normas técnicas.

En ese contexto, es posible mencionar el inciso segundo del artículo 5 de la carta fundamental, el cual establece que “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.”. De dicho concepto, doctrina y jurisprudencia nacional, son unánimes en sostener que, para ejercitar la soberanía desde el modo en que satisfaga al bien común, deben interpretarse con rango constitucional los tratados internacionales; que a partir de lo descrito en el párrafo anterior, y siendo los tratados internacionales que establecen los Objetivos de desarrollo sostenible de esa clase; es decir, la declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el pacto de Derechos Económicos, sociales y culturales como punto de partida, podemos afirmar que la necesidad de generar ciudades y comunidades sostenibles, se vuelve una obligación del estado de cumplimiento, en cuanto a la satisfacción de la necesidad para la población; y una de abstención, por cuanto no puede dirigir su actuar hacia prácticas orgánicas o antisociales en la planificación de la vida de los centros urbanos, tanto para el bienestar presente, como en miras de la sostenibilidad de dicho bienestar y el disfrute de las próximas generaciones.

Volviendo al texto constitucional, es posible tener en consideración su artículo 19, donde se encuentra el catálogo de derechos interno para todas y todos los habitantes del país, en el cual

es posible encontrar -en el número 8- *“el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación”*, siendo obligación del Estado *“velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza”*; señalando su inciso segundo que, *“la ley podrá establecer restricciones al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”*. En este caso, la norma declara la necesidad de protección general, por cuanto es una prerrogativa que reconoce como un derecho; determinando -a reglón seguido- la facultad de restringir otros de los derechos descritos, en función de la protección del entorno común, sea de aquellos espacios públicos o privados, que permiten la satisfacción de necesidades sociales derivadas de las normas aplicables, como de aquellos ejercicios intelectuales que permitan la formación de normas de otro nivel jerárquico, que organicen la ampliación del territorio ocupado por el asentamiento humano en cuestión, cualquiera sea su dimensión, hacia el futuro, de manera sustentable, y cualquiera sea el asentamiento humano al que haga referencia en el país.

#### **2.4.2. Dimensión Legal**

Hecho el contexto de derecho internacional y constitucional como punto de partida para el encuadre normativo, corresponde profundizar sobre las dimensiones legal y reglamentaria, las que cuentan con amplio desarrollo y que, en ellas, se recoge la obligación constitucional comentada tanto en la facultad del gobierno de la dictación de decretos que cuenten con fuerza de ley -particularmente en lo relativo a la regulación de la planificación, como ejercicio del Estado- como en los aspectos medioambientales de los entornos de los grupos humanos asentados, desde el enfoque de la aplicación de la normativa derivada del derecho internacional y aplicable a la legislación interna.

Una de las manifestaciones de esta dimensión legal se encuentra en la ley N°19.300 sobre Bases Generales de Medio Ambiente (República de Chile, s.f.), la que reconoce en el título II, párrafo 1 bis a la Evaluación Ambiental Estratégica (en adelante, e indistintamente, “EAE”) como uno de los procedimientos de gestión ambiental requeridos para evaluar *“políticas y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustanciales, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad”*, como lo indica el artículo 7 bis; y que en su inciso segundo, establece la obligación de que, *“deberán someterse a evaluación ambiental estratégica los planes regionales de ordenamiento territorial, planes*

*reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen*”. La aplicación de dichos preceptos legales consta del D.S. 32, del año 2015, que corresponde al Reglamento de Evaluación Ambiental Estratégica (República de Chile, s.f.), elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente, por el cual se inicia el trámite que lleve a la modificación o actualización sustancial de los instrumentos de planificación a nivel general y de los planes reguladores comunales, objeto de estudio. Si bien estos preceptos no versan directamente sobre la materia de fondo, se hace necesario un encuadre que los mencione, por cuanto la aplicación específica de las normas de planificación territorial en el territorio nacional, hoy, obligan a que cumplan con esta obligación previa, que es la de contar con el mecanismo de evaluación estratégico mencionado. A continuación, es posible comenzar a acercar las posiciones entre la generalidad de la obligación de la protección del medio ambiente y la particularidad de la relación entre este derecho y la planificación urbana, es decir, cómo se protege el medio ambiente estableciendo ejercicios normativos audaces, como el desarrollado por la comuna de Valparaíso, Chile, durante la actualización del PRC, que determinó la alturas máximas en los niveles de constructibilidad para la zona denominada “anfiteatro”, la que constituye a parte de su comuna que, incluso, incluye el sector que ha recibido reconocimiento internacional como parte integrante de los sitios “patrimonio mundial de la humanidad”, de la UNESCO (UNESCO, s.f.).

Habiendo hecho mención a la actualización del PRC de Valparaíso de 2018, corresponde entonces realizar la conexión con las normas que la ligan con la planificación urbana; por cuanto la manifestación primigenia de la dimensión legal en la materia, podemos encontrarla en varias otras normas legales, siendo la primera en mencionar la Ley General de Urbanismo y Construcciones (República de Chile, s.f.) (en adelante, e indistintamente, LGUC), la que fija, entre otros tópicos, el ámbito de alcance de cada cuerpo normativo del conjunto de regulaciones sobre la materia, a saber:

- a) **La Ley General**, que contiene los principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derechos, sanciones y demás normas que rigen a los organismos,

funcionarios, profesionales y particulares, en las acciones de planificación urbana, urbanización y construcción (antes descrita).

- b) **La Ordenanza General**, que contiene las disposiciones reglamentarias de esta ley y que regula el procedimiento administrativo, el proceso de planificación urbana, urbanización y construcción, y los standards técnicos de diseño y construcción exigibles en los dos últimos; y
- c) **Las Normas Técnicas**, que contienen y definen las características técnicas de los proyectos, materiales y sistemas de construcción y urbanización, de acuerdo a los requisitos de obligatoriedad que establece la Ordenanza General. Las normas técnicas de aplicación obligatoria deberán publicarse en internet y mantenerse a disposición de cualquier interesado de forma gratuita.

Su artículo 5, determina que *“A las municipalidades corresponderá aplicar esta ley, la Ordenanza General, las Normas Técnicas y demás Reglamentos, en sus acciones administrativas **relacionadas con la planificación urbana**, urbanización y construcción, y a través de las acciones de los servicios de utilidad pública respectivos, debiendo velar, en todo caso, por el cumplimiento de sus disposiciones”*; lo que permite fijar el ámbito de competencia del gobierno local a la cobertura de la necesidad urbanística de planificación. A su turno, en su título II *“de la planificación urbana”*, que establece las definiciones, alcances y procedimientos relativos a los instrumentos de planificación territorial, y define la *“planificación urbana”* en el artículo 27 como *el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo social, económico, cultural y medioambiental, la que debe contemplar, en todos sus niveles, criterios de integración e inclusión social y urbana*. Su desarrollo normativo en el ámbito urbano comunal lo encontramos en el artículo 41, definida **-la planificación urbana comunal-** como *aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo social, económico, cultural y medioambiental y que incorpora disposiciones que resguardan y promueven la integración social y el acceso equitativo a bienes y servicios públicos urbanos*; particularmente el artículo 43, determina la obligación de someterse al procedimiento de EAE, cuyos aspectos específicos de aplicación se

encuentran reglamentados en otro de los cuerpos normativos que componen la normativa de planificación: el DS N° 47, de 1992 de Vivienda y urbanismo, “Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones” (República de Chile, s.f.) (en adelante, “OGUC”).

Por último, mencionar que la planificación constituye una de las “funciones privativas” de las municipalidades, según su ley orgánica (República de Chile, s.f.), y su fuente la encontramos en el artículo tercero letra b), el que describe aquella función -entre otras- como “*la planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes*”, siendo una de sus atribuciones especiales, de acuerdo al artículo 5 letra k), la de “Aprobar los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal(...)”, describiendo al PRC como uno de los instrumentos de la gestión municipal; función que, conforme describe el artículo 15, la ejerce por medio de la SECPLA, como lo indica la letra b) del inciso tercero del artículo 21, a través de la labor coordinada entre el departamento de Asesoría Urbana, el departamento de Planificación y el SIG (Sistema de información geográfica).

#### **2.4.3. Dimensión reglamentaria-técnica**

La aplicación de estos conceptos reviste especial importancia en el caso investigado, por cuanto la comuna de Valparaíso es una de las comunas del país que ha innovado en la determinación de la altura máxima de las construcciones, particularmente en la zona denominada “Anfiteatro”, facultad que se desprende de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 72 de la LGUC, en relación armónica con el artículo 28 quinquies de la citada ley, que determina que “para los objetos antedichos, deberá estudiarse y aprobarse previamente un “Plan Seccional” de la zona escogida, en que se determinen las nuevas características de ella, como ser, el aspecto urbanístico de uso del suelo, trazados viales, densidades, líneas de edificación, sistemas de agrupamiento de la edificación, coeficientes de constructibilidad, alturas mínimas y máximas, etc.”.

Es necesario mencionar que, si bien el organismo a cargo de realizar el PRC es el municipio, la autoridad de gobierno a cargo de la aplicación de las normas es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, así como sus servicios y reparticiones regionales, siendo específicamente

responsable de “dictar ordenanzas, reglamentos e instrucciones generales sobre urbanización de terrenos, construcción de viviendas, obras de equipamiento comunitario, desarrollo y planificación urbanas y cooperativas de viviendas”, como dispone el número 3 del artículo 2 de la ley N°16.391 (República de Chile, s.f.). A partir de lo anterior, es posible sostener que una de las maneras en las que dicha facultad se aplica por parte de los municipios en el ejercicio de su planificación territorial es, de acuerdo al número 1.1.2 “definiciones” de la OGUC, la determinación de las “alturas de edificación”: la distancia vertical, expresada en metros, entre el suelo natural y un plano paralelo superior al mismo”; sea máxima o mínima, lo que se desarrolla en el artículo 2.1.23.

Por último, es necesario hacer mención al cuerpo normativo vigente al día de hoy relativo a la planificación del territorio en materia de condiciones de subdivisión y edificación, particularmente sobre las superficies mínimas de subdivisión predial mínima, el coeficiente de ocupación de suelo, el coeficiente de constructibilidad, el sistema de agrupación (para subdivisiones y edificaciones) y el motivo del presente trabajo, la altura máxima de edificación; que corresponde al decreto 2888 (República de Chile , s.f.), emitido por su alcalde con fecha 26 de julio de 2018 y publicado en el Diario Oficial con fecha 27 de julio, del mismo año. En él se puede observar la siguiente tabla:

**Figura N° 1: Decreto 2.888. Tabla resumen de la Modificación al PRC de Valparaíso**

<b>CONDICIONES DE SUBDIVISIÓN Y EDIFICACIÓN</b>	<b>SUP. SUBDIVISIÓN PREDIAL MINIMA</b>	180 m <sup>2</sup>	
	<b>COEFICIENTE DE OCUPACIÓN DE SUELO</b>	70%	
	<b>COEF. CONSTRUCTIBILIDAD</b>	1.2	
	<b>SISTEMA DE AGRUPAMIENTO</b>	<b>AISLADO, PAREADO Y CONTINUO</b> (por sobre la continuidad, se permite construcción aislada)	
	<b>ALTURA MÁXIMA DE EDIFICACIÓN</b>	<b>Para todo uso (Excepto equipamiento)</b>	
		Total	9 m
		En continuidad	7 m
		<b>Para uso Equipamiento</b>	
		Total	10.5 m
En continuidad	7 m		

**Fuente:** Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. link: <https://bcn.cl/3hjrs>

## **2.5. Antecedentes históricos del marco normativo**

En términos de antecedentes históricos, y sin el propósito de hacer una revisión exhaustiva, se identifica que desde la mitad del siglo pasado existen estrategias tendientes a la organización y administración territorial. Entre las acciones que destacan, se encuentra la creación de zonas francas en Arica y Castro; posteriormente, en la década del '60, la Estrategia de Desarrollo Regional Polarizado del gobierno de Frei Montalva, seguida por la Estrategia de Desarrollo Regional Integrado de la Unidad Popular, y consecutivamente, la Estrategia de Regionalización impulsada por la dictadura. Durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990 - 2010), pueden citarse avances tales como, la creación de los Gobiernos Regionales (GORE), a través de la promulgación de la Ley 19.175, la actualización del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) creado en 1974, el aumento de inversión pública de gestión regional y la creación de dos nuevas regiones (Los Ríos y Arica y Parinacota). En los años siguientes este proceso sufre una ralentización, siendo hitos significativos la elección directa de los CORE y la creación de la región de Ñuble en el año 2017.

El elemento gravitante en este apartado consiste en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, creada en el año 1976, a través del DFL 458, definiendo una “norma directamente relacionada con la planificación territorial que permite la identificación, protección e incorporación de inmuebles y zonas de conservación histórica a los planes reguladores, permitiendo así un reconocimiento, tratamiento integrado y protección legal de los conjuntos y áreas ligadas a la historia, la geotopografía, y los valores urbanos y arquitectónicos, desde una visión de la planificación urbana” (Sanchez M. , Bosque M. , & Jiménez V. , 2009, pág. 282), de este modo, la comuna de Valparaíso es una de las primeras en la aplicación de esta norma, al identificar e incorporar el Área Histórica del Puerto al Plan Regulador Comunal, en el año 1997. Posteriormente el DFL 458 es modificado por la Ley 21.450 de 2022, sobre integración social en la planificación urbana, la que establece los “principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derechos, sanciones y demás normas que rigen a los organismos, funcionarios, profesionales y particulares, en las acciones de planificación urbana, urbanización y construcción” (Art. 2 LGUC). Dicha Ley encuentra su primera bajada en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, que

“contiene las disposiciones reglamentarias de esta ley y regula el procedimiento administrativo, el proceso de planificación urbana, urbanización y construcción, y los estándares técnicos de diseño y construcción” (Art. 2 LGUC).

Respecto del contexto histórico sobre planificación territorial del área metropolitana del Gran Valparaíso, en 1965 se genera el Plan Intercomunal de Valparaíso y posteriormente, en 1967, se establecen las Áreas Prioritarias de Desarrollo Urbano, donde se definen las zonas para el desarrollo habitacional de los siguientes años. Con dichos instrumentos técnicos establecidos, la superficie para el desarrollo urbano pasó de 4.100 en 1960, a casi 11.000 en 1990 (Gobierno Regional Región de Valparaíso, 2021).

### **3. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **3.1. Antecedentes Generales de la Región y Comuna de Valparaíso**

La comuna de Valparaíso se encuentra emplazada en una zona donde convergen el Océano Pacífico y la costa, confluyen el medio marítimo y su biodiversidad, además del terrestre, constituyendo el territorio desde sus aspectos naturales, así como su ocupación urbana. Ésta, se encuentra ubicada en la región del mismo nombre, siendo la capital de la quinta región; colinda con las comunas de Viña del Mar, Quilpué y Casablanca, con una superficie de 316,13 km<sup>2</sup> que comprende, además, los territorios insulares de las islas San Félix y San Ambrosio. La comuna de Valparaíso es una conurbación formada por las comunas Viña del Mar, Concón, Quilpué, Villa Alemana (I.Municipalidad de Valparaíso, 2020). Asimismo, el área metropolitana de Valparaíso, es la que concentra todo el aparato público y servicios del Estado.

Respecto de la organización de la comuna, existen tres formas de configuración que la componen, ya sean, la bahía y los cerros; las localidades de Placilla de Peñuelas y Laguna Verde y en el centro, el mar territorio. Este último, se va conformando a partir de las características propias de la zona, así como también, los procesos de poblamiento determinando la manera en la que el territorio se relaciona con el borde costero y la vida cotidiana de sus habitantes. Este diseño espontáneo define su paisaje urbano y la construcción de la memoria colectiva de los porteños y porteñas.

#### **3.2. Aspectos geográficos e históricos en el ordenamiento territorial**

El desarrollo de la ciudad de Valparaíso, así como del Gran Valparaíso, ha estado marcado por sus características naturales del entorno; asimismo, el ordenamiento territorial se ha adaptado a su ambiente. El desarrollo urbano ha estado delimitado por su denominación de ciudad puerto, pero a su vez, estimulada por su actividad portuaria.

Respecto de la composición de la ciudad, resaltan predominantemente el mar, el plan y los cerros, proyectando el imaginario de un anfiteatro que mira hacia el Océano Pacífico. El borde mar representa el límite natural de la ciudad, la que fue intervenida entre los años 1848

a 1885, para consolidar el borde costero y responder a las necesidades productivas y económicas del momento, lo que convirtió a Valparaíso en el siglo XIX, en uno de los puntos de mayor desarrollo económico en el país, por ser el principal enclave de las rutas que comunicaban a Europa con la costa del Océano Pacífico a través del Cabo de Hornos, configurándose en ese entonces, como lugar de entrada y salida de mercadería de toda la zona central del país (Sanchez M. , Bosque M. , & Jiménez V. , 2009, pág. 270). Posterior a la privatización del puerto y con el aumento sostenido de la transferencia de carga - ejemplo de ello es la ampliación en el movimiento de carga entre los años 2000 a 2007, pasando del 41% al 56%-, se justificó ampliarlo físicamente. En la actualidad destaca en su economía sectores empresariales de mediana y gran escala, donde su producción se proyecta hacia el extranjero.

En el caso del plan, se materializa como el sector plano entre la bahía y los cerros, el que ha ido ganando espacio para el desarrollo de la ciudad y su expansión urbana. A través de los años, ha tenido múltiples influencias, destacando la estética británica y alemana resultado de la migración del siglo XIX. Concentra el 80% de las actividades productivas de bienes y servicios y menos del 5% de la población comunal (Sanchez M. , Bosque M. , & Jiménez V. , 2009, pág. 274). Como parte de la construcción identitaria del plan, éste se subdivide en dos subáreas: el Almendral y el Puerto. En el primero es donde se concentran las instituciones públicas; en el segundo, donde se emplazan actividades de servicio, tales como bancos, notarías, aduanas, entre otros. En la actualidad, el plan de Valparaíso concentra las actividades económicas, reflejándose las características de los centros urbanos de ciudades contemporáneas.

En cuanto a los cerros, el componente geográfico que rodea la bahía de oeste a este y que forma el anfiteatro, está formada esencialmente por terrazas formadas por la erosión marina y depósitos de materiales generados por los cursos de agua. Considerando su propia geografía, la expansión urbana de la ciudad y la necesidad formar un canal de comunicación entre los cerros y el plan, se crean los ascensores en distintos puntos de la ciudad, entre los años 1882 a 1930, los que aportan y enriquecen los recorridos turísticos y pasan a formar parte de la identidad de la ciudad de Valparaíso. Durante el siglo XIX y como consecuencia de la bonanza económica del momento, aumentó su población casi tres veces en 60 años, pero, posterior a la apertura del canal de Panamá (1914) y la crisis económica de 1929, se

genera una importante emigración de industrias a la ciudad de Santiago, lo que se traduce para los/as habitantes de Valparaíso en el aumento de la cesantía, decaimiento de la economía y deterioro de la ciudad. Durante el siglo XX, las edificaciones en la zona céntrica que estaban destinadas para el uso residencial, fueron abandonadas, lo que generó un complejo período de depreciación en la ciudad. En la actual configuración de la comuna, los cerros concentran casi el 90% de los habitantes de la ciudad y sólo el 10% de las actividades productoras de bienes y servicios.

Respecto a los hitos históricos que destacan en la conformación urbana y territorial de Valparaíso, se ponen en relieve los siguientes (Gobierno Regional Región de Valparaíso, 2021):

- En 1906, posterior al terremoto que sacudió la zona central del país, gran parte de Valparaíso queda destruido, especialmente en el sector del Almendral, lo que genera un proceso de relocalización y expansión del área urbana, así como redefiniciones en la planificación urbana en temas de seguridad, las que se traducen en calles más anchas y la construcción de edificios más resistentes frente a fenómenos naturales.
- Más tarde, entre los años 1925 y 1960, se impulsó la industrialización a través del montaje de fábricas procesadoras de alimentos, así como la consolidación del borde costero y la concepción de la Ciudad Puerto. Frente al proceso de expansión de la actividad industrial y portuaria, la demanda de viviendas no se hizo esperar, es así que se establecen nuevas zonas habitacionales, tanto en Viña del Mar, como en Valparaíso. Asimismo, se gestó la reconstrucción de El Almendral (plan de la ciudad) y la dotación de equipamientos públicos para la ciudad.
- Entre los años 1960 y 1990, como consecuencia del crecimiento territorial, se ampliaron los límites urbanos en los cerros del anfiteatro y, por primera vez, se registró un crecimiento territorial en las localidades de Laguna Verde y Placilla de Peñuelas. En el caso de este último, comienza a consolidarse como sector industrial, complementando el sector superior de la Bahía, donde el nuevo camino La Pólvara, (tramo que se une en Playa Ancha), libera en gran parte al sector centro del transporte de la Carga portuaria, con una nueva Zona de extensión de apoyo logístico (ZEAL),

además, acoge los equipamientos sanitarios y de seguridad que se trasladan al camino la pólvora (Vertedero los Molles, Nueva Cárcel y nuevos cementerios). Conjuntamente, se consolida el rol turístico y universitario, habiendo un crecimiento en los equipamientos hoteleros, gastronómicos, nocturnos y de estudios superiores, incluyendo el técnico. En cambio, los equipamientos barriales se debilitan, los nuevos conjuntos habitacionales no consideran áreas verdes colapsando los existentes, en especial los relacionados a salud; del mismo modo, las juntas vecinales y los centros de adultos mayor funcionan en sedes con infraestructuras precarias. Prueba de esto fue el colapso de la ciudad con el mega incendio en el año 2014, donde la población vulnerable sobre la cota 100, se ve obligada una vez más a emigrar de la ciudad (I. Municipalidad de Valparaíso, 2018).

- El PRC de 1984, estimula la edificación en alta capacidad de densidad habitacional, estableciendo las zonas para este tipo de construcción de dichas características en las zonas E1 y E2, las que posteriormente son lugar de intervención en la modificación parcial del PRC de 2018.
- En 1990, concluida la dictadura cívico militar, se inició un proceso de descentralización y fortalecimiento de la autonomía regional. Conjuntamente, en el año 1992, se instaura la elección de alcaldes y concejales, lo que “facilitó” la toma de decisiones locales por parte de la ciudadanía.
- Hernán Pinto (1953 - 2020) es designado como alcalde de Valparaíso en 1990, por el entonces Presidente de la República, Sr. Patricio Aylwin, para posteriormente ser electo y reelecto por votación popular entre los años 1992 a 2004. En su gestión, destaca el reconocimiento de Valparaíso como Patrimonio de la Humanidad ante la UNESCO en 2003 y la ejecución de la política pública de Recuperación de Barrios y Desarrollo Urbano. Consecutivamente, llega a la alcaldía Aldo Cornejo, entre los años 2004 a 2008, destacando como principal hito de su gestión el inicio de las obras en la Zona de Extensión de Apoyo Logístico (ZEAL). En el año 2008, es electo como alcalde Jorge Castro, quien estuvo a la cabeza de Valparaíso hasta el año 2016, quien debió enfrentar en el año 2014 el mega incendio que afectó a 12.500 personas (no

exento de cuestionamientos por su lenta gestión en el proceso de reconstrucción de la zona afectada por el incendio). Desde fines del 2016 y en la actualidad, el alcalde de la comuna es Jorge Sharp, quien a la fecha puso fin al déficit presupuestario de la municipalidad, como parte de la deuda que dejó la administración anterior –la auditoría efectuada a los ingresos y gastos de la Municipalidad de Valparaíso, con fecha 12 de junio de 2017, estableció que el déficit para el año 2016 alcanzaba los \$ 13.618.000.000 (Contraloría General de la República, 2017). Este ahorro ha posibilitado el desarrollo de mejoras en la infraestructura de la ciudad y obras menores de alto impacto para la comunidad, así como escaleras, barandas, muros de contención, entre otros. Igualmente, se ha puesto un énfasis en la revitalización y preservación del centro histórico de Valparaíso, el que ha llevado a cabo proyectos de restauración y renovación de edificios patrimoniales, así como intervenciones urbanas para mejorar la calidad de vida de los habitantes y captar turistas. También, se han implementado políticas de protección del patrimonio cultural y arquitectónico.

Respecto del ordenamiento territorial de la ciudad, los factores “*diseño espontáneo*” y la explosión del crecimiento urbano, dejan en evidencia las debilidades asociadas a los procesos de planificación de la ciudad. Esta situación ha decantado en problemáticas medioambientales, tanto en el ecosistema nativo y sus especies, como consecuencia de las diversas formas de contaminación de los núcleos urbanos, tales como, desechos domiciliarios, basura, gasto energético, entre otros. Asimismo, el déficit cuantitativo en materia habitacional<sup>3</sup>, ha expuesto a los/as habitantes de Valparaíso a desastres socio ambientales como incendios estructurales, urbanos y forestales, así como también, remoción de masa, derrumbe de viviendas, lo que actualmente se traduce como una amenaza para la seguridad de los/as ciudadanos de Valparaíso y la sostenibilidad ambiental.

---

<sup>3</sup> El Minvu, en el año 2018, hace referencia al déficit cuantitativo, considerando tres componentes del déficit: a) viviendas irrecuperables: es una de las tres categorías que supone un indicador para medir el estado y tipo de vivienda. En este caso, “irrecuperable” son las viviendas que se ubican en campamentos, viviendas de emergencia u otras viviendas que se encuentren en mal estado en cuanto a su materialidad, saneamiento y tipo de vivienda; b) hogares allegados, son 2 o más hogares en vivienda; c) núcleos familiares allegados al interior de los hogares: son los hogares hacinados e independientes. En la comuna de Valparaíso están representados mayoritariamente por viviendas irrecuperables con un total de 4.065, seguidas por hogares allegados con 3.427 y, por último, un total de 1.532 núcleos familiares allegados que además están en condición de hacinamiento. Las 9.024 viviendas de déficit habitacional cuantitativo en la comuna representan un 26% con respecto al total regional. I. Municipalidad de Valparaíso.

Así también, la comuna de Valparaíso presenta condiciones de susceptibilidad frente a desastres socioambientales, como consecuencia de la extensa y cada vez más amplia, interfaz urbana-rural<sup>4</sup>, derivado de la vulnerabilidad socioeconómica de las familias y el déficit cuantitativo en materia habitacional, lo que se traduce en asentamientos irregulares, con altos grados de precariedad en la construcción viviendas de material ligero, sin el uso adecuado de los servicios básicos, conexiones informales y sin planificación, las que aumentan el riesgo de desastres, afectando la seguridad de los habitantes y las condiciones del ecosistema. Hoy, en la comuna de Valparaíso, existe un total de 57 campamentos vigentes, ubicados principalmente en la parte alta de los cerros, fuera del desarrollo urbano planificado; de los cuales, 39 son identificados dentro del Catastro Nacional de Campamentos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y que el Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) no ha declarado su cierre<sup>5</sup>; cabe señalar que, 18 campamentos están fuera de este catastro, siendo identificados por la gestión de la actual Alcaldía para ser incorporados al catastro oficial.

**Tabla N° 1: total campamentos y familias en la comuna de Valparaíso**

N°	Catastro MINVU	No catastrados	Total
N° de Campamentos	39	18*	57
N° de Familias	1.916	512	2.428

**Fuente:** SECPLA, I. Municipalidad de Valparaíso, 2.019.

En cuanto a los incendios forestales, pese a que existe una disminución en la cantidad anual de focos<sup>6</sup>, los efectos están sujetos a las características particulares del sector donde se genere. Tanto las condiciones atmosféricas, como otros factores físicos y características de

<sup>4</sup> La interfaz urbana-rural es el área donde las casas y otras estructuras limitan, están en contacto o se entremezclan con la vegetación. La interfaz es de gran complejidad topográfica, es su parte más alta se configura por sobre la cota de los 300 msnm y se desnivela rápidamente hacia el nivel del mar en pocos metros, cuyo resultado son pendientes abruptas por sobre el 80% en la mayoría de los casos. La vegetación predominante en la interfaz corresponde a formación artificiales de eucaliptus (*Aucaliptus globulus*) y algunos vegetales de características arbustivas que interfieren continuidad vegetacional (matorral esclerófilo achaparrado) (Correa Jiménez & Castillo Soto, La ordenación del territorio como factor condicionante en la acatátrofe de Valparaíso: caso Valparaíso, Chile Central, 2014).

<sup>5</sup> En cuanto al cierre en la gestión del Servicio de Vivienda y Urbanización responde a un cierre administrativo, existen campamentos que siguen con acciones pendientes y sin solución habitacional (I.Municipalidad de Valparaíso, 2020).

<sup>6</sup> Memoria del Plan Maestro de Incendios. Secretaría de Planificación Comunal. I. Municipalidad de Valparaíso – PLADECO 2020 – 2030.

la vegetación, poseen una relación directa con los incendios forestales, sin embargo, la principal causa de origen tiene directa relación con la acción humana:

- El 72% de los incendios forestales de la comuna, entre 1998 y 2017, se originaron en áreas de pastizales (elementos de rápida combustión y con una distribución espacial extensa que se concentra en zonas degradadas o intervenidas por el habitante).
- El 88,8% del total de los incendios forestales se originaron en las zonas urbanas y de extensión urbana de Valparaíso, Laguna Verde y Placilla de Peñuelas (Municipalidad de Valparaíso, 2020).

### **3.3. Aspectos identitarios de la Comuna de Valparaíso**

Respecto de los aspectos identitarios en la construcción de la ciudad y sus habitantes, el primer elemento que aparece en esta dimensión está relacionado al entorno natural de la ciudad. Asimismo, estas características confluyen con el desarrollo de la actividad productiva y portuaria. La denominación de ciudad puerto posiciona a la ciudad de Valparaíso dentro del mercados globales, generando diferentes efectos en la ciudad y sus habitantes.

En el año 1994, el Ministerio de Defensa Nacional, a través del Decreto Supremo N° 475, define la Política Nacional de Uso de Borde Costero, donde se menciona en la letra e, que el borde costero "es un recurso limitado" y tiene múltiples usos, lo que, en algunos casos pueden ser exclusivos y excluyentes, tales como, extractivos, ocio, turístico, residencial, pesquero y portuarios.

Dicho lo anterior, el Plan de Desarrollo Comunal de Valparaíso, identifica diversas funcionalidades para este territorio, entre las que destacan los "Sitios de Alto Valor para la conservación, la desembocadura del estero El Sauce, Playa Las Docas, Playa Grande y caleta de pescadores en Laguna Verde, donde la bahía se encuentra rodeada por un cordón montañoso litoral que forma acantilados y quebradas. Se suma la presencia del Santuario de la Naturaleza Acantilados Santa María, que se distribuye entre los sectores de Laguna Verde y Playa Ancha. Finalmente, la presencia de las Playas Torpederas y El Membrillo, y caleta de pescadores homónima, y la bahía de Valparaíso, donde el borde costero es ocupado por la

actividad portuaria y las empresas asociadas, y en menor medida por otras actividades económicas como: las caletas de pescadores artesanales, servicios gastronómicos y comercio de pequeña escala, siendo parte del sector plan de Valparaíso, compuesto por los barrios Almendral y Puerto (I.Municipalidad de Valparaíso, 2020).

Uno de los hitos más significativos para la ciudad se dio en el año 2003, cuando la UNESCO declaró de forma unánime, la inscripción de un sector del Área Histórica de la ciudad puerto de Valparaíso en la Lista del Patrimonio Mundial, por ser “un testimonio único o por lo menos excepcional de una tradición cultural o de una civilización viva o desaparecida”. Este hito se logra a través del Plan Valparaíso, que impulsó la comisión presidencial creada el año 2002 y coordinada con la municipalidad. Dicha distinción “implica un reconocimiento oficial y universal de que este bien constituye una riqueza de gran significado para toda la humanidad, desde el punto de vista histórico urbano, arquitectónico, artístico, científico, estético, arqueológico y antropológico” (Sanchez M. , Bosque M. , & Jiménez V. , 2009, pág. 270). Parte de los objetivos de esta asignación buscaba el repoblamiento, inversiones e instalaciones en industrias productivas y de servicios, así como el fomento del turismo, la cultura y la actividad universitaria regional. Es así que Valparaíso es el primer sector urbano habitado de Chile que recibe esta prerrogativa en la categoría de Bien Cultural y fortalecer la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural y fuente de desarrollo de la ciudad y bienestar para sus habitantes. Conjuntamente, el Plan Valparaíso, a través de la conurbación Valparaíso - Viña del Mar, ha sido impulsada como ciudad universitaria. Para salvaguardar ese precepto, se creó el Programa de Servicios Universitarios, en conjunto con las instituciones de educación superior, quienes mediante la Agencia Regional de Desarrollo generaron el programa “Estudia en Valparaíso” y así mejorar las condiciones para los/as estudiantes de nivel superior (I.Municipalidad de Valparaíso, 2020).

#### **3.4. Énfasis en la gestión y planificación urbanística, I. Municipalidad de Valparaíso**

En este apartado se profundizará en las acciones llevadas a cabo en los últimos años, por parte de la Municipalidad de Valparaíso, en relación a los instrumentos de ordenamiento

territorial a nivel local y las estrategias utilizadas para que dichos instrumentos se alineen con los intereses de las comunidades.

En relación a lo antes señalado y como marco referencial respecto de la Municipalidad de Valparaíso, en su concepción más profunda y política, los principios orientadores de su gestión tienen un correlato en la vinculación con los territorios y de cómo estos forman parte de las decisiones de la institución, al alero de gobernanza y la cogestión. Por una parte, su vocación es territorial, por ende, la municipalidad debe enfocar su quehacer en los territorios y mantener una relación estrecha con la comunidad; conjuntamente, la “priorización de recursos, planificación, gestión comunitaria de espacios públicos y servicios, además del desarrollo de programas sociales, económicos, productivos, deportivos y culturales, debe estar en el territorio, es decir, debe descentralizarse”, igualmente, “debe permitir y promover una creciente participación de la gente en la administración y gestión de lo común en el territorio. De esta manera, avanzamos hacia una nueva forma de entender la democracia. La municipalidad aspira al co-gobierno del territorio con la comunidad” (Sharp Fajardo, Presentación equipo directivo, segundo período del Proyecto de la Alcaldía Ciudadana, 2021).

Los territorios y las comunidades, son la representación de la construcción social con su entorno, lo que finalmente genera soportes para la producción y reproducción de la vida; el espacio social es el lugar donde se encuentra el pasado con las dinámicas actuales y confluyen, lo que “se expresa como territorialidad. El territorio es el escenario de las relaciones sociales y no solamente el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado. El territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales. Es una construcción social y nuestro conocimiento del mismo implica el conocimiento del proceso de su producción. La actividad espacial de los actores es diferencial y por lo tanto su capacidad real y potencial de crear, recrear y apropiar territorio es desigual” (Montañez Gómez & Delgado Mahecha, 1998, pág. 122).

## **4. DISEÑO METODOLÓGICO**

### **4.1. Problema de investigación**

Según lo planteado, el territorio es el soporte para la acción social, donde las relaciones humanas cohabitan y se generan; es el escenario de las experiencias sociales, por ende, existe una estrecha relación entre el lugar que se ocupa y la construcción de las relaciones sociales. En esta línea, el territorio es el lugar en el que conviven diversas actorías, las que representan distintas y diversos intereses, de variadas índoles, tanto de carácter económicos, sociales, culturales, medioambientales, etc.

Por las características heterogéneas de los territorios, es el lugar en el que, además, se generan dinámicas de cooperación y apoyo mutuo, y a su vez, es un campo de disputa de las relaciones de poder. En este aspecto, estas disputas muestran desigualdad, en cuanto al poder desarrollo mediante los territorios, lo que se traduce en territorialización (Sharp Fajardo , y otros, 2023). Ejemplo de aquello, es la disputa entre los pescadores artesanales con las empresas portuarias de la comuna de Valparaíso, la que se origina durante el proceso de modernización y ampliación del puerto, complejizando la subsistencia de la pesca artesanal como mecanismo de subsistencia de las familias y, por ende, la utilización del borde costero para el ejercicio de dicha actividad. Otro de los conflictos identificados a nivel territorial, tiene relación con la utilización y uso del suelo. Al igual que en el caso anterior, esta disputa se manifiesta, por una parte, mediante la ejecución de proyectos inmobiliarios –construcción de viviendas, tanto gubernamental, como particulares–, representando los intereses de particulares y el enriquecimiento de las empresas dedicadas a este rubro, en confrontación con el descontento de la ciudadanía por los efectos que genera el avance del desarrollo inmobiliario, en su calidad de vida. La proliferación de proyectos inmobiliarios en altura en la comuna de Valparaíso –así como en la región– ocasiona el fenómeno de la sobredensificación y una seguidilla de malestares en los habitantes del entorno, como resultado del mismo. Es en este escenario que surge la actoría anti inmobiliaria, representada por líderes/as territoriales organizados/as, con el fin de evitar el crecimiento de proyectos inmobiliarios en sus barrios, controlar la afectación al ecosistema natural del medio y proteger el patrimonio material e inmaterial. Igualmente, por las características geomorfológicas de la comuna, la construcción en altura menoscaba la vista a la bahía y al anfiteatro de Valparaíso, disminuyendo la

iluminación natural, aumenta la congestión vehicular por la carga del uso del suelo, entre otros.

A partir de lo anterior, se conoce la importancia de las definiciones técnicas y políticas en torno al uso del suelo y al mismo tiempo, ampliar la discusión con la ciudadanía para el desarrollo de la planificación territorial armónica a las demandas de sus habitantes.

En cuanto a las instituciones relacionadas al rubro inmobiliario, se abre la discusión acerca de la hegemonía que instalan estos conglomerados en los territorios, así como el poder que ejercen amparados por el marco normativo para su despliegue, motivando “conflictos causados por las grandes corporaciones y el Estado al espacio colectivo (...) afecta a la historia de los lugares. Se trata de un enfrentamiento cotidiano de acciones entre diversos agentes que comparten el mismo espacio geográfico” (Da Silva, 2014, pág. 31). Con este marco de referencia, uno de los desafíos de los gobiernos regionales y locales es, poner por delante las demandas de la ciudadanía, desconcentrar el poder de la institucionalidad y descentralizar las definiciones estratégicas, conjuntamente con las comunidades.

En el año 2017, con el arribo del proyecto de la Alcaldía Ciudadana, la I. Municipalidad de Valparaíso, inicia la articulación con la actoría anti inmobiliaria frente a la urgencia de frenar la construcción en altura. Como resultado de este trabajo, en el año 2018, se decreta la Modificación Parcial del PRC, donde establece un nuevo trazado para las construcciones en altura en el área urbana, además, la definición de área verde y las zonas de conservación histórica, como parte de los lugares con riesgo de construcción en altura (principalmente lugares asociados a poblaciones obreras). Pese a que se reconoce la organización de la municipalidad con las actorías anti inmobiliaria, se desconoce el alcance de su articulación, asimismo, la identificación de los factores que facilitaron y obstaculizaron dicho proceso a nivel institucional.

#### **4.2. Pregunta de investigación**

¿Cuál fue el alcance de la actoría anti inmobiliaria de Valparaíso, en la Modificación Parcial del Plan Regulador Comunal del año 2018 de dicha comuna?

### 4.3. Objetivo general

Constatar la influencia del movimiento anti inmobiliario de la comuna de Valparaíso, en la discusión y definición de la Modificación Parcial del Plan Regulador Comunal de Valparaíso de 2018, relacionada al límite de construcción en altura.

### 4.4. Objetivos específicos

- 4.4.1. Investigar el marco histórico y normativo del desarrollo urbano de la ciudad de Valparaíso, previo a la Modificación Parcial del Plan Regulador Comunal de 2018.
- 4.4.2. Identificar los argumentos técnicos diseñados para justificar la Modificación Parcial del Plan Regulador Comunal de 2018.
- 4.4.3. Determinar los relatos de algunos/as actores claves del proceso, en relación a la discusión de la Modificación Parcial del Plan Regulador Comunal de 2018.
- 4.4.4. Conocer la articulación territorial y demandas del movimiento anti inmobiliario.
- 4.4.5. Verificar la concordancia de los resultados obtenidos en la Modificación Parcial del Plan Regulador Comunal de 2018, con las demandas ciudadanas del movimiento anti inmobiliario.

### 4.5. Tabla Resumen de Actividades

Nº	Actividades	Objetivo específico al que responde	Participantes
1.	Revisión documental para conocer el contexto histórico y normativo del desarrollo urbano de la comuna de Valparaíso, previo a la Modificación Parcial del PRC de 2018	Objetivo 1	Investigadora
2.	Revisión de la Memoria Explicativa de la modificación parcial de PRC Valparaíso de 2018.	Objetivo 2	Investigadora
3.	Revisión de las actas de las sesiones ordinarias	Objetivos 3 y 5	Investigadora

	y extraordinarias del Concejo Municipal, relativas al proceso de modificación parcial de PRC Valparaíso de 2018.		
3.	Confeccionar pautas de entrevistas semiestructura: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Informantes clave del movimiento anti inmobiliario</li> <li>- Informantes claves de la municipalidad</li> </ul>	Objetivos 2, 3, 4 y 5	Investigadora
4.	Realización de entrevistas semiestructuradas	Objetivos 2, 3, 4 y 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investigadora</li> <li>- Informantes clave del movimiento anti inmobiliario</li> <li>- Informantes claves de la municipalidad</li> </ul>
5.	Análisis de datos y triangulación de las fuentes de información	Objetivos 1, 2, 3, 4 y 5	Investigadora

#### 4.6. Hipótesis

La investigación se basa en un caso ocurrido, en el que existen preceptos sobre la disputa territorial por el uso del suelo. Durante el desarrollo de los hechos, previo al 2000, se origina el movimiento anti inmobiliario, y consecutivamente, en el año 2017, se establece un trabajo mancomunado entre el proyecto de la Alcaldía Ciudadana, a través de la I. Municipalidad de Valparaíso y la actoría anti inmobiliaria, para avanzar en la Modificación Parcial del PRC. Se propone como hipótesis que, las actorías territoriales tensionaron a la institucionalidad y frente a una voluntad política que impulsa procesos de participación vinculantes, logra incidir de manera directa en los instrumentos normativos locales. En este sentido, las políticas públicas se han “orientado a estudiar y describir las situaciones de inequidad, pero sin preguntarse acerca de las representaciones sociales que éstas portan” (Echeverría & Maturana, 2015, pág. 1488), es ahí donde radica el valor de las actorías territoriales, así como la voluntad política de desconcentrar el poder en la toma de decisiones que afectan en la calidad de vida de las personas.

#### **4.7. Marco Metodológico**

De acuerdo a lo planteado en la tabla resumen de actividades, se expone la metodología de análisis de la investigación, presentando aspectos relacionados al diseño metodológico, la producción de datos, su respectivo análisis, junto a los criterios logísticos y éticos de este proceso.

Considerando los objetivos de esta investigación, la metodología utilizada es cualitativa de carácter exploratoria y descriptiva, lo que permite ahondar en las perspectivas de las/os participantes respecto a sus diagnósticos e interpretaciones sobre el proceso de modificación parcial del PRC de Valparaíso del año 2018. En relación a lo anterior, el análisis propuesto para esta investigación se adhiere al paradigma constructivista (Krause, 1995), ya que la investigadora se hizo parte de la construcción del conocimiento. Igualmente, mediante la recolección de información se busca describir y "comprender la perspectiva de los participantes acerca de los fenómenos que los rodean, profundizar en sus experiencias, perspectivas, opiniones y significados, es decir, la forma en que los participantes perciben subjetivamente su realidad" (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014), toda vez que se trata de un tema cruzado por diversas variables, algunas históricas y otras de contexto actual, transversales y locales.

Para el diseño de esta investigación, se ha optado por el análisis de fuentes primarias y secundaria, dado que, para el abordaje del tema se hace necesario integrar información proveniente de distintas fuentes que dan cuenta de diversas aristas de un tema amplio e integrativo.

El proceso de levantamiento de información contiene distintos momentos, los que van desde la revisión documental de fuentes secundarias, la indagación exploratoria de documentos de primera fuente, hasta el desarrollo de entrevistas semiestructuradas con informantes claves. Desde esa perspectiva, se realizó un análisis con categorías a priori donde "se distinguirá entre categorías que denotan un tópico en sí mismo y las subcategorías que detallan dicho tópico en microaspectos" (Herrera Rodríguez, Guevara Fernández, & Munster de la Rosa, 2015, pág. 6). En esta línea, las categorías analíticas fueron construidas a partir de elementos relevantes expuestos en el marco teórico, así como también, de la Memoria Explicativa del

proceso de Modificación parcial del PRC de la comuna de Valparaíso del año 2018. Con este marco de referencia y considerando el carácter de la investigación, la definición de subcategorías no se encuentra limitada, ya que, durante el análisis de las entrevistas, emergen otras subcategorías vinculadas a los relatos generados por parte de informantes claves.

#### **4.8. Producción y análisis de datos**

Para efectos de la producción y análisis de los datos, se desplegaron distintas estrategias, en miras de tributar a los objetivos de la investigación.

Por un lado, se llevó a cabo una **Sistematización de Información Secundaria** a través de la revisión documental, la que tuvo como propósito identificar la trayectoria del ordenamiento territorial en la comuna de Valparaíso, así como el marco normativo que lo sustentó, previo al trabajo realizado en el contexto de la Modificación Parcial del PRC de 2018. Este apartado responde al objetivo específico número uno, cuya finalidad es proporcionar una lectura amplia sobre las definiciones administrativas y técnicas para efectos del ordenamiento territorial. En el relato, se destacan los factores que incidieron en la ampliación de los límites urbanos y el crecimiento exponencial de la comuna; a su vez, se visibilizan las problemáticas que produce como resultado de la construcción en altura, asociadas a la sobre densificación de las zonas residenciales, así como en la calidad de vida de sus habitantes.

Del mismo modo, se llevó a cabo una **revisión de la Memoria Explicativa** del proceso de Modificación parcial del PRC de la comuna de Valparaíso del año 2018. Esta acción se realizó mediante una categorización apriorística, desarrollada a partir de las definiciones conceptuales del marco teórico, respondiendo al desarrollo del objetivo específico dos. Este análisis responde a la identificación de los argumentos técnicos que justificaron la propuesta; en este sentido, se reconocen como parte de su contenido los recursos vinculados al valor patrimonial de los territorios, tanto en barrios, poblaciones, conjuntos habitacionales edificados de alto valor patrimonial y/o urbanístico – arquitectónico. En igual caso, se precisan aspectos identitarios como parte de la valoración patrimonial, en particular, la historia y las características culturales. Por otra parte, se establecen los resultados de las

jornadas de planificación participativas denominado “Estudio de identificación de Recursos de Valor Patrimonial Cultural en Sectores Altos, cerros de Valparaíso”, realizadas entre noviembre de 2017 y enero de 2018, proceso que se encuentra amparado por la Ley de Urbanismo y Construcciones, artículo 27, inciso 6°, DFL 458.

Para profundizar en el objetivo central de la investigación, se realiza el análisis de Información de Primera Fuente, a través de la **revisión exploratoria de las Actas Municipales** de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Concejo Municipal, donde se abordó el proceso de Modificación Parcial del PRC de la comuna de Valparaíso en dicho período. Conjuntamente, se desarrollaron cinco Entrevistas Semiestructuradas, para conducir la conversación y orientar las respuestas a la resolución de los objetivos específicos dos, tres, cuatro y cinco.

En el caso de las Actas Municipales, se avanza con el desarrollo del objetivo específico tres y cinco, respondiendo a la reconstrucción de la memoria histórica del proceso, por medio de un instrumento que se encuentra normado y es de carácter público, los que son obtenidos a través del portal de transparencia de la I. Municipalidad de Valparaíso. El análisis muestra parte de los diálogos establecidos en las sesiones ordinarias y extraordinarias del Concejo Municipal, en el contexto de la discusión de la Modificación Parcial del PRC de Valparaíso del año 2018, las que se informan a continuación:

- Acta decima primera sesión ordinaria, fecha 26 de abril de 2017;
- Acta trigésima sesión ordinaria, fecha 15 de noviembre de 2017;
- Acta séptima sesión extraordinaria, fecha 06 de diciembre de 2017;
- Acta trigésima quinta sesión ordinaria, fecha 20 de diciembre de 2017;
- Acta primera sesión ordinaria, fecha 10 de enero de 2018;
- Acta segunda sesión ordinaria, fecha 17 de enero de 2018;
- Acta tercera sesión ordinaria, fecha 24 de enero de 2018;
- Acta segunda sesión extraordinaria, fecha 31 de enero de 2018;
- Acta cuarta sesión ordinaria, fecha 01 de febrero de 2018;
- Acta sexta sesión ordinaria, fecha 28 de febrero de 2018;
- Acta tercera sesión extraordinaria, fecha 09 de marzo de 2018;
- Acta quinta sesión extraordinaria, fecha 22 de mayo de 2018;

- Acta decima sexta sesión ordinaria, fecha 13 de junio de 2018.

Referido a las entrevistas, éstas tuvieron como propósito reconocer los discursos de informantes claves, a partir de una instancia de conversación informal, posibilitando entonces acomodar el surgimiento de nuevos temas que puedan emerger en el curso de la entrevista, lo que podría ampliar visiones subjetivas del fenómeno observado (Díaz C. , 2004). Los criterios de selección de las personas entrevistadas tuvieron que ver con el rol ejercieron en el proceso de Modificación Parcial del PRC de la comuna de Valparaíso del año 2018. En este sentido, se tomó contacto con la Directora de la SECPLA del período, área encargada de liderar el proceso de la modificación parcial del PRC y a su vez, con personal técnico que sirvió de soporte para proceso; por último, se coordinaron entrevistas con agentes territoriales claves de las instancias de participación del mismo.

Para la realización de las entrevistas, se diseñaron pautas de preguntas predefinidas<sup>7</sup>, las que apuntaron a identificar las percepciones de las personas respondientes en torno a las conceptualizaciones definidas en el marco teórico. En suma, la decisión de utilizar entrevistas semiestructuradas se sustenta en la premisa de que esta técnica permite una mayor flexibilidad en la conversación y una mejor adaptación a las respondientes que una entrevista estructurada (Díaz, Torruco, Martínez, & Varela, 2013). El análisis de las entrevistas se realizó a través de una categorización apriorística, es decir, con categorías previamente definidas para sostener el análisis.

Respecto a la revisión de la información obtenida, se utilizó el método **Análisis coyuntural**, pues, a través de esta perspectiva, la investigación se posiciona bajo la premisa de “análisis de la estructura, pero en un momento determinado” (Hidalgo, Alvarado, Arenas, Salazar, & Volker, 2016, pág. 39). Con este precepto, se identifican los acontecimientos que determinan la coyuntura, dada las relaciones de las actorías inmersas en la discusión de la Modificación Parcial del PRC de Valparaíso de 2018; asimismo, se distingue el rol y las facultades que tiene cada actoría en las definiciones técnicas y políticas del instrumento ratificado y a su vez, los objetivos e intereses que representa, tanto políticos y particulares.

---

<sup>7</sup> Ver anexos “Pautas de entrevistas semiestructuradas”

Considerando lo anterior, el análisis de las fuentes de información primarias, actas del Concejo Municipal y entrevistas, se complementan para proporcionar un soporte cronológico de los hechos, facilitando la reconstitución del debate acerca de la propuesta de la Modificación Parcial del PRC; de añadidura, refuerza los relatos de las entrevistas de las/os informantes clave y enfatiza los momentos coyunturales de la discusión. Por consiguiente, los resultados de este análisis, se cruza con los antecedentes de la Memoria Explicativa para verificar concordancia de este relato, con lo señalado a través de las fuentes primarias.

#### **4.9. Criterios logísticos para el trabajo de campo**

Las instancias de levantamiento de información relativa a la realización de entrevistas fueron de carácter presencial, donde previamente se realizó una toma de contacto con cada informante clave para un encuadre explicativo, previo a la cita.

Junto a esto, se consideraron dos criterios de exclusión que impiden su realización: (i) que las personas respondientes se presenten bajo el efecto de alguna sustancia que le impida un estado de lucidez; y (ii) que las personas respondientes tengan algún tipo de discapacidad de comunicación (sordera, ceguera), puesto que no existen los soportes para abordar una entrevista de estas características.

#### **4.10. Aspectos éticos y de rigor**

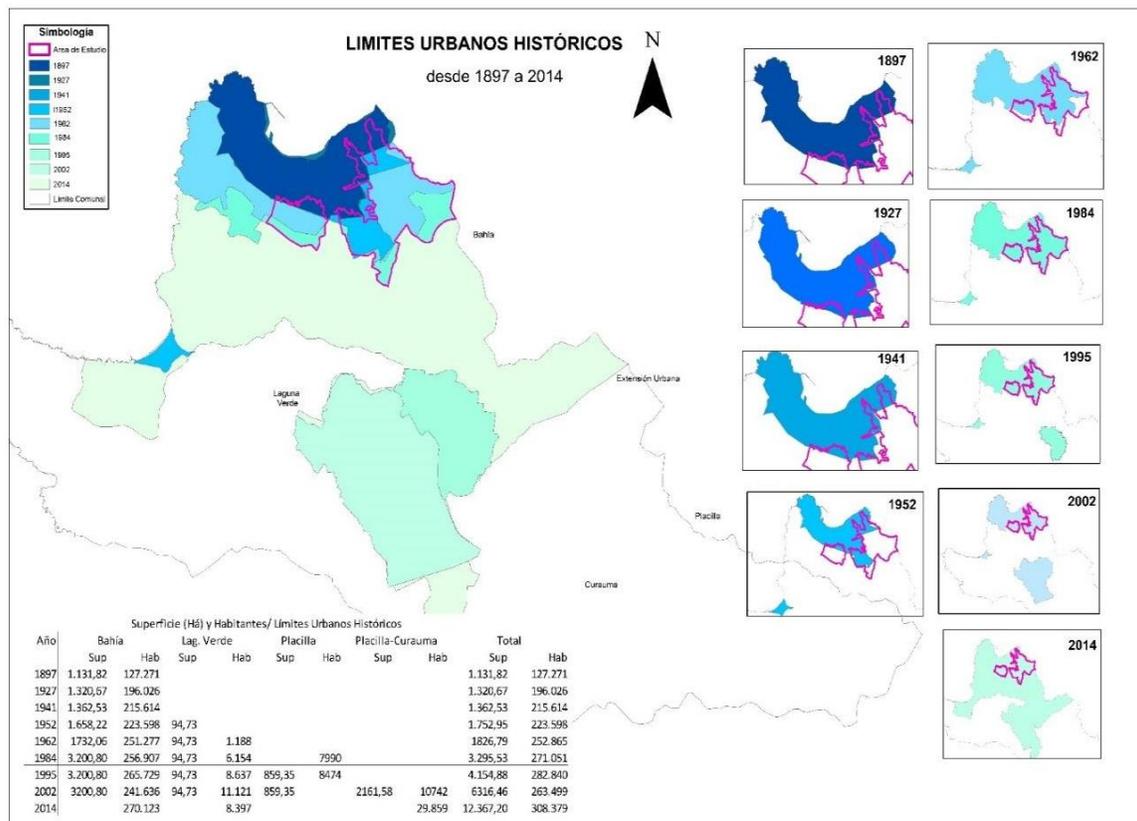
Esta investigación se rige bajo los principios que plantea el Comité de Ética de la Universidad de Chile, el que exige que todas las personas participantes en el proceso de investigación autoricen a la investigadora a hacer uso de la información brindada, la que es efectuada en el desarrollo de las entrevistas, a través de consentimiento informado verbal.

## 5. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN

### 5.1. Contexto y evolución de las construcciones en Valparaíso

En materia normativa, la actualización del PRC de 1984 –el que a la fecha aún se encuentra vigente–, planifica el crecimiento de la ciudad en diversas escalas, ya sea, plan, área industrial, además, reconoce los miradores e incorpora la expansión de los límites urbanos, donde se aprecia un cambio drástico entre los años 1952 y 1984. Dichas definiciones, por el tiempo transcurrido, resultan obsoletas, insuficientes y atemporales, dado el aumento sostenido de la expansión de la ciudad y el crecimiento exponencial.

**Figura N°2: Secuencia gráfica evolución límite urbano / poblamiento**



**Fuente:** Asesoría Urbana /SECPLA, I. Municipalidad de Valparaíso, 2018. Arquitecta Leticia Opazo

La Memoria Explicativa de la modificación parcial del PRC de 2018, establece patrones de asentamiento definidos en tres niveles de intervención: familiar, barrial y ciudad, las que, en la gesta de intervenciones de índole constructivo, arquitectónico, urbano, artístico y tecnológico, van dejando significantes incorporados en el desarrollo urbano. Asimismo, y en

la medida que se habita el espacio, los nombres de cerros y calle, la configuración de las quebradas, entre otros, producen identidad en las comunidades –lo que puede cambiar en el tiempo–. Estas formas de adquisición, además de los elementos propios de la política urbana, constituyen los “patrones de asentamiento cultural”, lo que a largo plazo permite mirar la evolución de las formas de poblamiento.

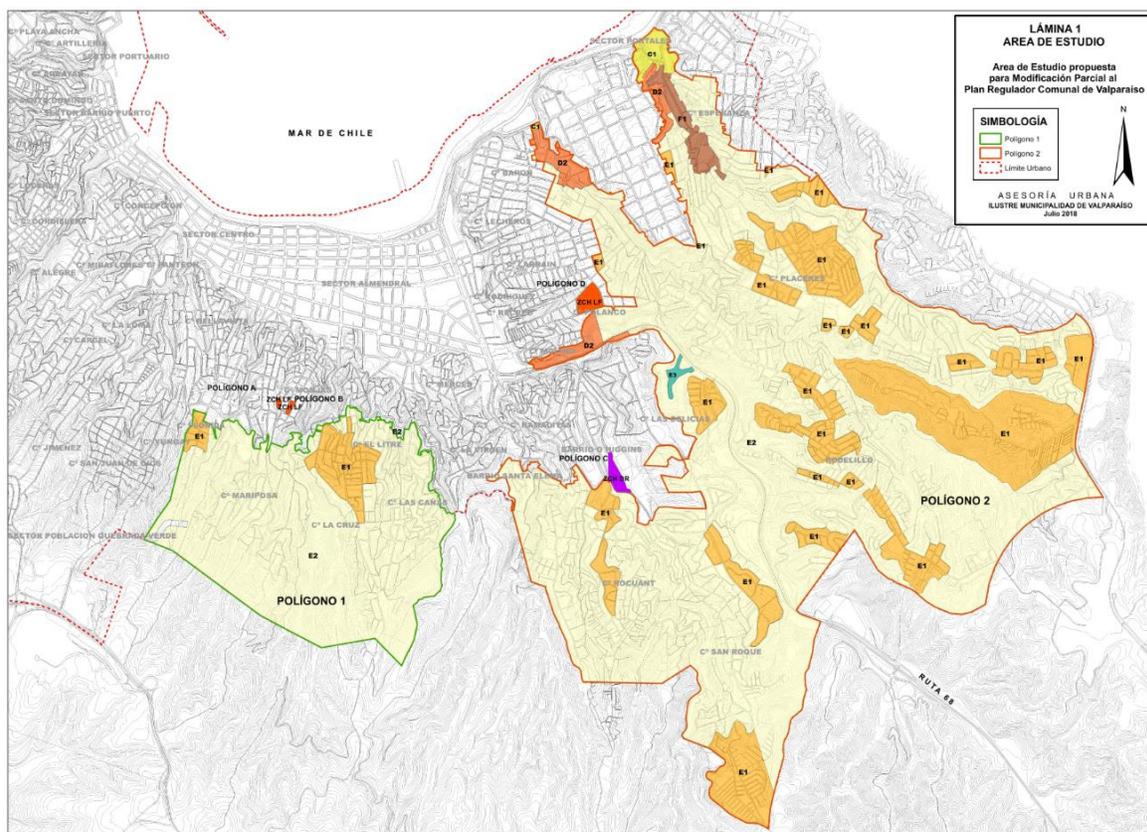
Respecto del poblamiento de la ciudad, este se ve fuertemente influenciado por las políticas habitacionales, donde destaca la importante influencia del cooperativismo, mediante las instituciones CORVI y CORHABIT, entre otras, por medio de un programa nacional de vivienda, entre los años 1961 y 1970, con alturas de edificación que no superaban los dos o tres pisos de mansarda, en arquitectura residencial. Consecutivamente, la construcción en altura para fines habitacionales, se presenta como alternativa a partir de la mitad del siglo XX, para optimizar el valor del suelo y liberar espacio, dotándolo de servicios básicos de acuerdo con la demanda de los habitantes. En el caso de Valparaíso, la experiencia de las edificaciones en altura se utilizó inicialmente para los servicios y oficinas, empleadas en lugares centrales de la ciudad. Hoy en día, los barrios, poblaciones, villas, a través de los conjuntos habitacionales, constituyen barrios con alto valor histórico, como parte del testimonio de la conformación de la ciudad y su memoria.

Con el PRC de 1984, se facilitó la construcción en altura de edificaciones en las zonas E1 y E2, (zonas que se vieron afectadas con la modificación parcial del PRC de 2018), orientadas principalmente para la residencia. Con el transcurso del tiempo, esta definición técnica produce repercusiones negativas en las personas que habitan dichas zonas, causando alta densidad habitacional, además de externalidades negativas de carácter ambiental, social y cultural. Las principales alteraciones, como resultado de este tipo de construcciones son: densificación discordante; desencadena eventuales procesos de gentrificación; conos de sombra; visiones urbanas desde nivel del suelo; alteración de la suficiencia de redes sanitarias y congestión de tránsito asociado a la trama vial existente y sus conectividades (I. Municipalidad de Valparaíso, 2018, pág. 34).

En medio de la discusión por la propuesta de Modificación Parcial del PRC, se instala la problemática por la demanda de viviendas sociales y de cómo el Estado responde a esta necesidad. El debate es complejo, ya que, conforme a la experiencia, la solución frente a la

escasez de viviendas es producir barrios alejados del centro de la ciudad, lo que deja a las familias desconectadas, menguando su calidad de vida. En paralelo, se origina un clima de alta tensión por los niveles de especulación por parte de las inmobiliarias, en cuanto a la utilización del suelo y construcción de viviendas, los que, amparados por el modelo de la CChC, buscan maximizar su rentabilidad y mermar la producción y población de la ciudad, produciendo “zonas de sacrificio urbano y ambiental” (Varios, 2023).

**Figura N° 3: Área de estudio – Modificación Parcial del PRC 2018, Valparaíso.**



**Fuente:** Elaboración propia Departamento de Asesoría Urbana - IMV.

**Figura N° 4: Fotografías, evolución de la construcción de altura - Valparaíso**



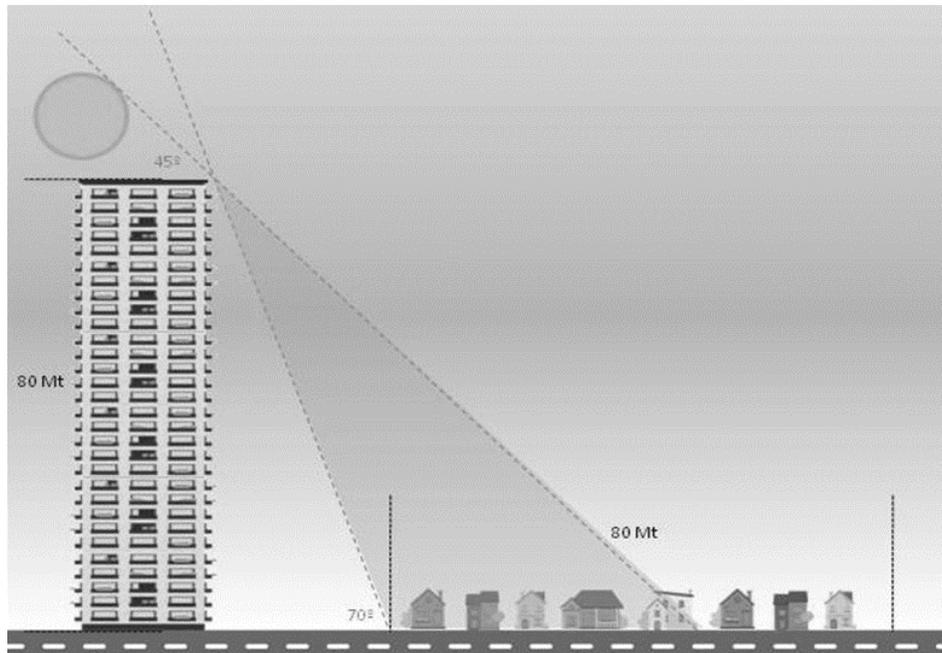
**Fuente:** Asesoría Urbana /SECPLA, I. Municipalidad de Valparaíso, 2018.

**Figura N° 5: Modelo 3D, sobredensificación - Valparaíso**



Fuente: SECPLA, I. Municipalidad de Valparaíso, 2018.

**Figura N° 6: Esquema de asoleamiento y proporciones, edificación en altura**



Fuente: Asesoría Urbana /SECPLA, I. Municipalidad de Valparaíso, 2018.



El levantamiento de información y diagnóstico para la propuesta de la modificación parcial del PRC, se consideró información existente<sup>8</sup>, además de elementos técnicos del marco normativo. Concerniente al primer punto antes mencionado, se indaga el Dictamen de la Contraloría N° 17.942, del 17 de mayo de 2017, vinculado a la protección en materia patrimonial, denominada “Conjuntos Urbanos Planificados”, donde se plantea avanzar en mejoras y protección oficial en dicha materia. Dicho lo anterior, en la modificación parcial del PRC del año 2010 de Valparaíso, incorpora esta categoría, la que, hasta antes del año 2018, se encuentra “fuera de competencia y expone la necesidad de normalizar o perfeccionar lo establecido en el artículo 3.0° de la Ordenanza refundada del PRC vigente” (I. Municipalidad de Valparaíso, 2018, pág. 9).

Otro aspecto considerado para la justificación técnicas, se relaciona con la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), donde se establece la necesidad generar valor de las tradiciones culturales e históricas desarrolladas en la ocupación del espacio; así como de la participación y decisión de la ciudadanía sobre sus territorios, en cuestiones que les afecten. Referente a esto, señala: “deben respetarse las opciones de ocupación del territorio que libremente decidan las personas, por lo que dicha regulación debe dar cabida a distintos modos de vida, estableciendo límites y condiciones que en cada caso correspondan” (MINVU, 2014, como se citó en I. Municipalidad de Valparaíso, 2018, pág. 10).

En lo relativo al segundo punto de la propuesta de modificación parcial del PRC, la memoria explicativa hace énfasis en el valor patrimonial popular de los territorios, como parte de los componentes primordiales que comprende (en su espectro más amplio) la construcción identitaria de la ciudad y los componentes que sentaron las bases del patrimonio histórico y cultural, como parte de “una llave irremplazable para la posibilidad de sustento de los barrios y lograr ir más allá al valorar en conjunto un espacio que también se transforma en elemento de estabilidad social” (Márquez, 2009, como se citó en I. Municipalidad de Valparaíso, 2018, pág. 11). Para el reconocimiento y sustento del valor patrimonial popular de los territorios, como un elemento que constituye identidad, evoca continuidad y cambio, la participación

---

<sup>8</sup> Estudio para la actualización del PRC de Valparaíso; publicaciones en materia de valoración de barrios; estudios académicos sobre valoración patrimonial (caso Parque Cabritería); revisión de las tres últimas modificaciones al PRC y sus contenidos

ciudadana es esencial como parte de la transmisión de relatos y a su vez, preservar las tradiciones, experiencias y costumbres de los barrios. Lebevre destaca el concepto de Poder de Habitar, enfatizando la conexión que se genera entre las prácticas en el entorno y su vinculación con ese espacio, constituyendo identidades entre quienes habitan ese lugar y la extensión simbólica del hogar (Certeau, 2000, como se citó en I. Municipalidad de Valparaíso, 2018, pág. 11).

Con este marco conceptual, la I. Municipalidad de Valparaíso, a través de la SECPLA, diseña las jornadas de planificación participativas para el levantamiento de información, llevados a cabo entre los meses de noviembre y diciembre de 2017 y enero de 2018, organizando 10 espacios de discusión, con representantes de los distintos, denominado “Estudio de identificación de Recursos de Valor Patrimonial Cultural en Sectores Altos, cerros de Valparaíso”. El objetivo de estas instancias fue identificar la visión que tenía la ciudadanía respecto de ciudad y su proyección a futuro.

**Tabla N° 2: Síntesis jornadas y asistencia**

<b>JORNADAS PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA</b>				
<b>Fecha</b>	<b>Sector DIDECO</b>	<b>Cerros</b>	<b>N° Asistentes</b>	<b>N° organizaciones</b>
25/11/17	4	Las Cañas, El Litre, La Merced, La Virgen, La Cruz, Santa Elena. Plan entre Uruguay y Plaza Victoria	38	20
25/11/17	5	Monjas, Mariposa, Bellavista, Alegre, Cárcel, Florida, San Juan de Dios, Miraflores, Panteón, La Loma, Jiménez, Yungay, Concepción. Plan entre Plaza Victoria y Plaza Sotomayor	66	33
02/12/17	2	Barón, Rodelillo, Larraín, Molino, Lecheros, Polanco, Recreo, Rodríguez. Plan entre Av. Argentina y Av. Uruguay	41	15
02/12/17	3	San Roque, Barrio O'Higgins, Delicias, Ramaditas, Rocuant, Sor Teresa las Torres, Cuesta Colorada.	29	11
06/12/17	1	Placeres Bajo, Placeres Alto, Esperanza	51	24
14/12/17	7B	Artillería, Playa Ancha Bajo (Desde Av. Altamirano Hasta Mirador Marina Mercante).	42	21
06/01/18	8°	Placilla de Peñuelas	128	31

<b>JORNADAS PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA</b>				
11/01/18	8B	Laguna Verde	58	16
13/01/18	7°	Playa Ancha Alto (desde 1er Sector hasta camino la Pólvara)	51	21
13/01/18	6	Barrio Puerto, Cordillera, Toro, Mesilla, Carretas, Arrayán, Perdices, Santo Domingo, Loceras	80	28
<b>Total</b>			<b>584</b>	<b>220</b>

**Fuente:** SECPLA, I. Municipalidad de Valparaíso, 2018

Entre los hallazgos más significativos resaltados en la Memoria Explicativa de la Modificación Parcial del PRC de 2018, destaca la siguiente información:

<b>Dimensión</b>	<b>Detalle</b>
Historia e identidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los discursos de las/os participantes, son relatos que reflejan la identidad local (llámese cerro, barrios, población), en base a concepciones, tales como: la historia de los poblamientos, generalmente basados en autoconstrucción, y la permanencia hasta la actualidad de familias “fundadoras”, donde la presencia de abuelas/os, madres/padres e hijos/as en un mismo territorio es algo altamente valorado.</li> <li>- El traspaso generacional de los relatos, con énfasis en cuestiones de clase (“los cerros tienen alma de pueblo”) y la permanencia de las tradiciones locales, relacionadas a actividades de carácter social, cultural y deportivas.</li> <li>- Diversidad etaria en los espacios de organización funcionales y territoriales.</li> <li>- Radicación y apropiación del lugar, considerando la autoproducción del hábitat y la sensación de pertenencia.</li> </ul>

<p>Paisaje</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valoración del entorno del territorio habitado, donde aparecen componentes relativos al paisajismo, en torno a: tipologías, vista y entorno natural. Estos tres sub componentes se vinculan con relatos identitarios, lo que fortalece el sentido de pertenencia con el lugar habitado.</li> <li>- Se identifica que las diferentes tipologías arquitectónicas del paisaje, es un elemento que otorga identidad en sí mismo a Valparaíso. La configuración del anfiteatro de la ciudad, cuenta con la percepción de totalidad o unidad al valor patrimonial de la ciudad. Asimismo, la acción contemplativa del paisaje, es una característica del habitar la ciudad, lo que otorga un sello distintivo respecto de otros lugares del país.</li> <li>- Valoración de los emplazamientos poblacionales en medio de entornos naturales o rústicos, tales como los bosques, quebradas, cursos de agua, vertientes y vegetación.</li> </ul>
<p>Entorno natural</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El entorno natural es visto positivamente, como parte de la belleza propia del lugar; además, como potencialidad desde la funcionalidad para habitar y la reproducción social, ejemplo de ello son los paseos y la ocupación del tiempo de ocio en el cerro.</li> </ul>
<p>Preservación ambiental</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las/os participantes reconocen el medio ambiente como parte del patrimonio del territorio, considerándolo clave para la sostenibilidad de la ciudad. Destacan las quebradas, corredores biológicos, así como napas subterráneas, suelos rústicos y la reserva de la biosfera. En su conjunto, apunta al resguardo del sistema ambiental en su conjunto.</li> </ul>

<p style="text-align: center;">Edificación en altura</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Este tema de discusión generó polémica en los encuentros territoriales, por las consecuencias que produce, asociadas al término de gentrificación. Éste es definido como una forma para extraer riquezas desde el suelo, lo que produce desplazamiento de habitantes y un cambio en el paisaje urbano (López-Morales, 2013, como se citó en I. Municipalidad de Valparaíso, 2018, pág. 13).</li>   <li>- Las personas que participaron de las jornadas, opinaron unánimemente sobre la necesidad de regular la densidad de los territorios, ejemplificando el impacto de dicho fenómeno en los cerros Las Delicias, San Roque, Barón o Los Placeres, como una merma en la sostenibilidad de los territorios y de la calidad de vida de quienes lo habitan.</li>   <li>- La construcción en altura, se ha traducido en el menoscabo de la calidad de vida de los/as habitantes de la ciudad, tal es el caso de la sobrecarga de algunos barrios, “lo que ha generado colapso en los sistemas de alcantarillado y servicios básicos; ha producido la pérdida de suelos comunes que eran utilizados como áreas de esparcimiento; ha generado una presión sobre el suelo alterando el sistema ambiental y generando pérdidas no recuperables del patrimonio ambiental y ha provocado el desplazamiento de habitantes que se han visto compelidos a vender ante la presión de los grupos inmobiliarios” (I. Municipalidad de Valparaíso, 2018).</li> </ul>
--	--

Finalmente, y posterior a una larga discusión con los territorios y actorías, así como la aprobación por parte del Concejo Municipal, se publica la Modificación del Plan Regulador

de Valparaíso, en julio de 2018, afectando el Plan Regulador base<sup>9</sup> (D.S. MINVU N° 26 del 8 de febrero de 1984 / D.O del 17 de abril de 1984).

**Tabla N° 3: Cuadro resumen sobre parámetros de construcción en Altura<sup>10</sup>**

INDICADOR	ACTUAL		PROPUESTA		VARIACIÓN %
	ZONA ACTUAL	PARÁMETRO ACTUAL	ZONA PROPUESTA	PARÁMETRO ACTUAL	
ALTURA MÁXIMA TOTAL DE EDIFICACIÓN (aislado sobre continuidad)	C-1	(*)	C1-A	12	-
	D-2	NO	D2-A	12	
	E-101	NO	E1-A	9 Y 10.5 (**)	
	E-2	NO	E2-A Y E2-B	12 Y 7-9	
	F-1	NO	F1-A	10.5	
A/P/C= AISLADO PAREADO Y CONTINUO					
(*)= VARIABLE SEGÚN PLANO PVC-02 / ZONA V6					
(**) = SEGÚN USO DE SUELO					

**Fuente:** SECPLA, I. Municipalidad de Valparaíso, 2018

<sup>9</sup> Cabe señalar que más adelante se exponen de manera amplia, la discusión en torno a la definición de la Modificación Parcial del PRC de 2018, Valparaíso.

<sup>10</sup> Para detalles sobre los límites de los polígonos afectados por la Modificación Parcial, ver Memoria Explicativa en

<https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/directorio-de-organismos-regulados/?org=MU332>

**Figura N° 8: Resumen construcción en altura - Modificación Parcial Plan Regulador de Valparaíso**



Fuente: I. Municipalidad de Valparaíso – SECPLA, julio de 2018.

En cuanto a la construcción en altura máxima de edificaciones y en función de los objetivos planteados en la modificación del PRC, concluye que para aquellas zonas que permiten el uso de suelo residencial, mayoritariamente las Zonas E-1 y E-2, vigentes desde 1984, el que busca una armonía en términos de patrones volumétricos que ya han sido internalizados en las zonas de conservación histórica actualmente vigentes.

### **5.3. Análisis de Fuentes Primaria.**

#### **5.3.1. Trayectoria del movimiento anti inmobiliario previo al proceso de modificación parcial del PRC 2018.**

La organización en torno al conflicto anti inmobiliario, se comienza a gestar antes del año 2000, a partir de la construcción de edificaciones en altura, de carácter residencial, en distintos sectores de Valparaíso; a su vez, estaban definidos como barrios patrimoniales ya que constituyen una parte de los relatos en torno a la construcción de la ciudad –marcada por hechos históricos– y la identidad de los territorios. Como se menciona en el análisis de la Memoria Explicativa, estos barrios representan una forma de configuración de los espacios, mediada por el cooperativismo e impulsado por la política pública de vivienda de la década de los 60; lo que, a su vez, se vio cruzado por la necesidad urgente de asentar a las familias vulnerables en terrenos urbanizados.

*“Yo nací en este cerro hace más de 59 años y vi como en el tiempo, los cambios que se fueron produciendo en el territorio, en realidad el menoscabo a la calidad de vida ha sido ostensible y aumentando cada vez más, y en consecución a eso, yo desde el 2014 me involucré primero en participar en algunas organizaciones del barrio, como el Centro Juvenil Barón, en esa época y te estoy hablando del 2014, nosotros comenzamos a ser víctimas de incendios, a nivel de la cota cien de cerro, donde veíamos después aparecer torres, edificaciones de torres”. (Dirigenta N° 1, movimiento anti inmobiliario)*

*“Yo lucho en esto del año 1999, de cuando nos construyeron los primeros edificios de donde yo vivo, vivo en Florida”. (Dirigenta N° 2, movimiento anti inmobiliario)*

En este sentido, la articulación territorial anti inmobiliaria tenía por objetivo defender los barrios del avance y proliferación de inmuebles de dichas características. Como parte de las acciones impulsadas, las/os dirigentes generaban el rastreo de ingresos de permisos de construcción, para posteriormente informar en los territorios y se generar acciones de denuncia de sus impactos.

Asimismo, las/os líderes del activismo estudiaban e identificaban, desde distintas dimensiones, las repercusiones en torno a la construcción de proyectos inmobiliarios y los

efectos que generaría la ejecución de las obras, tanto en su cotidianidad, así como en su calidad de vida a largo plazo, comentadas también, en la Memoria Explicativa. Ejemplo de ello es la sobredensificación (o también llamada, densidad habitacional), así como externalidades negativas, ambientales, sociales y culturales, tales como, el bloqueo del sol y vista al mar, la contaminación acústica, el colapso de las vías de tránsito, la sobrecarga de la red de alcantarillado, la pauperización de la vida de barrio, la especulación del suelo (encarecimiento del costo de la vida), entre otros.

*“la contaminación del polvo, la contaminación acústica, que las cargas de los camiones hicieron polvo las calles de este cerro que no se han podido renovar, o sea, toda la Avenida Diego Portales de acá del cerro, está fracturada; el Mirador Barón también quedó fracturado, las casas aledañas también quedaron con problemas de movimiento de tierra que generaron que las casas se inclinaran. Hasta el momento, todavía hay complicaciones con vecinos que sufren el efecto de, por ejemplo, han construido más edificio, claro que no en altura, pero cuando avanzan esos camiones tiembla todo el piso, le tiembla la casa y le genera falla estructural en sus viviendas [...] El aumento de la población en los cerros, que era algo impensado para nosotros, yo desde niña nunca me imaginé ver edificios tan grandes en los cerros”. (Dirigenta N°1, movimiento anti inmobiliario)*

*“el caso más emblemático fue del Hospital Ferroviario, que al final terminaban siendo una segunda vivienda para gente que no era del sector, gente que tenía otro poder adquisitivo, que no se iba a vincular con el territorio y obviamente, generaba un tema también como de discriminación. Entonces, en el fondo, o sea, porque tienen más recursos van a tener una mejor vista, vas a tener una mejor calidad de vivienda, sin importarte qué pasa con el vecino”. (Dirigenta N° 1, movimiento anti inmobiliario)*

El entramado social estaba compuesto por personas de distintos cerros, donde las/os liderazgos mantenían la coordinación territorial. Según se señala, estos 30 liderazgos, además de generar la articulación en y con los barrios, conjuntamente, desarrollaron capacidades técnicas para enfrentar a las inmobiliarias e identificar potenciales irregularidades, donde recogieron experiencias de otros sectores que ya habían pasado por situaciones de similares características. Lo anterior, con el fin de generar estrategias de persecución, fundadas técnicamente.

De acuerdo con los relatos, señalan que la red de colaboración anti inmobiliaria estaba conformada por los cerros de Placeres, Esperanza, Mariposas, Florida, Alegre y O'Higgins (no se descarta que puedan haber existido más cerros coordinados). Del mismo modo, en cada territorio participaban cerca de 50 a 60 personas, llegando generarse un movimiento cercano a las 500 personas.

Hasta el año 2017, las acciones del movimiento anti inmobiliario obtuvieron triunfos concretos, desde frenar proyectos que presentaban irregularidades, hasta la obtención de indemnizaciones por daños a viviendas aledañas a la construcción de edificios. Sin embargo, estos triunfos no estuvieron acompañados de un soporte institucional sustantivo que acogiera las demandas de la ciudadanía, conforme a la memoria explicativa, así como en el relato de las dirigentas/es entrevistadas. Lo anterior, se ejemplifica en la nula participación de la ciudadanía en la propuesta de PRC, en instancias anteriores al 2017 -llevada a cabo por la consultora Foco-, donde las proposiciones sólo consideraban elementos técnicos y normativos, los que estaban mermados por intereses particulares e influencias de actorías pro inmobiliarias de la comuna.

*“existían procesos anteriores donde esto ya se había trabajado y que falló en términos de la posibilidad de incidir en la toma de decisiones, por lo tanto, había una resistencia a que la institucionalidad, en este caso el municipio”. (Directora SECPLA 2018)*

### **5.3.2. La lucha anti inmobiliaria y sus primeros acercamientos con la Alcaldía Ciudadana.**

El movimiento anti inmobiliario de Valparaíso tuvo numerosos intentos por acercarse a las instituciones locales, a fin de denunciar irregularidades en los proyectos habitacionales de carácter monumental, y con el afán de involucrarse en las decisiones de planificación y ordenamiento territorial.

*“Lo que buscábamos era defendernos de la edificación en altura y de la planificación territorial que no incorpora al ciudadano, hasta esa época era más que nada desde una mirada academicista, en donde obviamente los profesionales, tanto arquitecto, como constructores, no tenían la visión del ciudadano, entonces veíamos que desde ahí era*

*importante que nosotros nos manifestáramos y fuéramos escuchados” (Dirigenta N°1, movimiento anti inmobiliario).*

Con la instalación del proyecto de la Alcaldía Ciudadana, en diciembre de 2016, se comienzan a generar las primeras conversaciones desde la institucionalidad con el movimiento anti inmobiliario. Lo anterior, sustentado en la declaración de principios políticos del proyecto, en consideración a la demanda de participación incidente en la toma de decisión por parte de la ciudadanía, más aún, en situaciones que les afectaran.

*“El eje de participación para el proyecto tenía dos definidos, el primero tenía que ver con activación social de la comunidad, la necesidad de incidir y ayudar a construir. El segundo tenía relación al proceso institucional, que considerara la participación vinculante de las comunidades en el desarrollo territorial”. (Directora SECPLA 2018)*

El proyecto de la Alcaldía ciudadana, mediante la SECPLA, da lugar a una estrategia que acogiera las demandas del movimiento anti inmobiliario y al mismo tiempo, evalúa los mecanismos para avanzar desde la dimensión técnica, lo que posteriormente decanta en la elaboración de una modificación parcial al PRC, como parte de los instrumentos que faculta a los municipios a modificar el ordenamiento y planificación territorial.

*“Había que definir la estrategia, si era una modificación general de actualización total de las normas del conjunto del territorio o si habían algunas urgencias del territorio que se debían priorizar. Finalmente, se optó por avanzar con la modificación parcial; esa decisión se tomó con las autoridades que se habían articulado para la lucha anti inmobiliaria, ellos y ellas pusieron la necesidad de que hubiera una priorización de esa dimensión y que está asociada a un problema muy importante que tenía el plan regulador en ese momento, que era que un tercio del territorio comunal no tenía norma de altura y por lo tanto, había una proliferación de proyectos inmobiliarios con edificios muy grandes en barrios que tenían otras características como forma de asentamiento y que se estaban afectando”. (Directora SECPLA 2018).*

### **5.3.3. Modificación parcial del Plan Regulador Comunal: aspiraciones, proceso, y resultados.**

Se origina el trabajo de proyección y diseño de la participación de la organización anti inmobiliaria de Valparaíso, de cara a lo que fue el proceso de modificación parcial del PRC, liderado por el equipo de la SECPLA, como contraparte de la Municipalidad de Valparaíso. Una de las grandes justificaciones de esta decisión, guarda relación con la necesidad de dar respuesta a las luchas y demandas históricas de este movimiento.

*“El plan regulador, esa modificación, lo que intentaba hacer era, primero, regular las alturas, nombrar áreas de conservación histórica dentro del cooperativismo, que eran proyectos habitacionales de los años 60’s. Y, además de eso, actualizar las áreas verdes. Pero, lo que intentaba responder era, principalmente, el tema de las alturas”. (Profesional SECPLA)*

La primera acción que se desplegó fue el congelamiento y suspensión de los permisos para la ejecución de proyectos inmobiliarios en altura, con el fin de evitar la especulación urbana mientras la entidad planificadora, en este caso la municipalidad, desarrollaba el proceso de análisis y sistematización de antecedentes relacionados al ordenamiento territorial, para consecutivamente ser discutida con las/os líderes territoriales.

En épocas anteriores, la mediatización de la maniobra de congelamiento de los permisos de ejecución de obras se realizaba con bastante anterioridad, a fin de que la industria inmobiliaria se diera por enterada e ingresaran sus proyectos a tiempo y no verse afectados por las definiciones técnicas de éste. Con la administración de la Alcaldía Ciudadana y de acuerdo a los relatos, este paso se quiso evitar, pues la definición política detrás era frenar los proyectos y que el procedimiento de modificación parcial del PRC obstaculizara la especulación urbana, por consiguiente, la apuesta era que la noticia del congelamiento de permisos de ejecución se hiciera pública al mismo tiempo con la publicación en el Diario Oficial. Sin embargo, esta información fue filtrada hacia los medios de comunicación locales 24 horas antes, lo que generó su difusión y, en consecuencia, el ingreso de proyectos inmobiliarios el día previo a la entrada en vigencia del congelamiento de los permisos de edificación.

“La postergación de permisos iba a ser de forma muy silenciosa, pero un día antes aparece en El Mercurio, ¿cómo se filtra esa información? nadie nunca lo va a saber [...] ¿Qué hace El Mercurio? da 24 horas, ojo, y las da, porque dice desde la hora en que abre la Dirección de Obras hasta la hora que cierra, para que ingresaran permisos de edificación. Ese día, en la Dirección de Obras habían abogados, el dueño del terreno, el dueño de la inmobiliaria y el arquitecto entregando proyectos, ingresaron proyectos. Hay algunos de esos proyectos que al día de hoy están contruidos lamentablemente, que no pudimos bajar”. (Profesional SECPLA).

**Figura N° 9: Fotografía Portada diario El Mercurio, 26 de julio de 2017**



Fuente: [www.mercuriovalpo.cl](http://www.mercuriovalpo.cl)

Por lo tanto, se puede constatar la primera gran irrupción de particulares que buscaban truncar el proceso venidero, entre ellos el diario “El Mercurio”.

#### **5.3.4. Primera propuesta de modificación parcial del PRC**

La elaboración de la propuesta de modificación parcial del PRC, se proyecta como la estrategia para regular las alturas de las edificaciones, asimismo, nombrar áreas de conservación histórica y actualizar las áreas verdes. Aquí, se origina la vinculación de la municipalidad con el movimiento anti inmobiliario, a través de reuniones semanales, contando con la participación de las/os liderazgos territoriales, representando las demandas

ciudadanas. Es en estas reuniones donde se emprenden las definiciones de los lineamientos que darán cuerpo a la primera propuesta.

*“Fue, primero que nada, en un ambiente más colaborativo. Realmente se abrió un espacio de debate, donde veíamos en el plano las proposiciones de la zona, veíamos en el plano y las discutimos... algunos aspectos técnicos sin entender mucho; o sea, yo soy parvularia, no tengo la experticia, pero sí estaba el interés de que, por ejemplo, en las zonas de conservación histórica, realmente si es ciudad patrimonio Valparaíso, entonces obviamente que tiene que tener una protección, y habían unas partes que no estaban incorporadas y se pidió que se incorporaran”. (Dirigenta movimiento anti inmobiliario)*

Luego de meses de trabajo, con el soporte técnico de la SECPLA y la Comisión Asesora, se genera la primera propuesta de modificación parcial, la que tenía como centralidad la limitación de la construcción en alturas para proyectos inmobiliarios hasta los 7 y 9 metros, según sea el sector. Por otra parte y recogiendo los antecedentes de la Memoria Explicativa, la incidencia de la participación ciudadana estuvo sustentada desde lo político, como decisión por parte de la municipalidad, así como desde la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), en términos del valor patrimonial cultural e histórico generado, a partir de la ocupación del espacio; Además, la necesidad de la protección y conservación de los “Conjuntos Urbanos Planificados”, planeado en el Dictamen de la Contraloría N° 17.942, información que también aparece en la Memoria Explicativa de la Modificación Parcial del PRC.

La animosidad del Concejo Municipal estaba alineada a la idea de permitir construcciones, con la salvedad de limitarlas hasta los 12 metros de altura, de acuerdo con los registros del Concejo Municipal del año 2018, en las actas de las sesiones N° 1 y N° 2, transparentándose la posición política – técnica de las/os Concejales. Dicha salvedad entra en contraposición a la propuesta emanada desde la SECPLA, quien, a su vez, mantenía abierta la discusión con las/os representantes del movimiento anti inmobiliario para el proceso de la modificación parcial. La posición de las/os concejales encontró soporte por parte de la Asesoría Urbana, a través del director de aquel período, utilizando argumentos técnicos para dilatar la discusión. La premisa utilizada se sustentó en la idea de que regular sólo hasta los 7 y 9 metros podría generar “gravámenes no conocidos”, con el riesgo de impugnaciones por parte

del Servicio de Vivienda y Urbanismo, por lo tanto, la modificación parcial del PRC se vería cuestionada.

*“Lo que postulo es impedir que me vayan a objetar el procedimiento sobre la base de gravámenes no conocidos, esta sería la palabra; porque la ordenanza en el artículo 2.1.11 explica que yo tengo que someter nuevamente a discusión si es que yo cambio, hago cambios, que signifiquen gravámenes no conocidos de la comunidad. En qué va esto. Si yo cambio el plano así en simple, mire lo que decía 7 o 9 ahora digo 12, bueno eso es un gravamen que no ha sido expuesto, no es conocido por todos”. (Acta cuarta sesión ordinaria Concejo Municipal de Valparaíso, 2018, pág. 11)*

Con esta justificación, la cuarta sesión ordinaria del Concejo Municipal de Valparaíso del año 2018, con fecha primero de febrero, decide, mediante votación, retrotraer el proceso de modificación parcial del PRC y retomar el debate en la siguiente sesión. De acuerdo a lo señalado por algunas personas entrevistadas, esta decisión está relacionada a conflictos de interés en el Concejo Municipal, donde se pronunciaron con mayor fuerza los argumentos del Asesor Urbano y Colegio de Arquitectos, representados por dos concejales, quienes estaban en contra de la propuesta presentada.

*“Los concejales no querían, muchos de ellos tenían intereses inmobiliarios, eran socios de inmobiliarias. También había dos concejales arquitectos que eran del colegio de arquitectos que rechazaron la propuesta”. (Dirigenta movimiento anti inmobiliario)*

*“Había dos arquitectos ¿por qué los nombró? porque creo que ellos también fueron responsables de darle un contexto más administrativo y normativo a algo que pudo haber tenido siempre una noción más participativa y demostrar una forma distinta de poder planificar la ciudad. Creo que ahí, en ese ámbito, ellos fueron los responsables de retrotraer el proceso porque simplemente no estaban de acuerdo con las alturas que se estaban proponiendo. En esa propuesta, lo que hicimos fue escuchar a los vecinos y vecinas, mayoritariamente tenía una propuesta de norma en baja altura, que eran entre 7 y 9 metros, y muy poquitos, 12 metros. Entonces, ellos se enojan y dicen bueno, acá falta mayor terreno disponible para proyectos habitacionales. Cuando pasa eso, se toma la decisión de retrotraer el proceso a través de un argumento administrativo, pero el argumento técnico*

*era que faltaba más territorio para proyectos de altura, que en ese caso eran 12 metros, con la excusa de que esos 12 metros permitirían más proyectos habitacionales públicos, lo que obviamente eso es muy cuestionable, eso no es real, además. Pero si, lo que ellos estaban buscando era, probablemente, más espacios para construcción en altura y, obviamente, especulación urbana”. (Profesional SECPLA)*

La sesión ordinaria del Concejo Municipal N°6, la que tuvo lugar el 28 de febrero de 2018, casi un mes después, contó con la asistencia de juntas de vecinos, por medio de audiencias públicas.

### **5.3.5. Etapa de retrotramiento.**

El retrotramiento, definición tomada como parte de las atribuciones del Concejo Municipal, inicia con fecha 01 de febrero del 2018, hasta el 09 de marzo, según lo determinado en la Comisión de Desarrollo Urbano del 06 de febrero. En esta misma, se presenta un cronograma de trabajo que define la trayectoria del proceso de modificación parcial del PRC. Junto con esto, se precisa la necesidad de abrir la discusión y se agendan audiencias públicas para la siguiente sesión del Concejo Municipal y así contar con la asistencia de representantes de juntas de vecinos, quienes, a su vez, eran parte del movimiento anti inmobiliario.

Se retoma la discusión en el Concejo Municipal del 28 de febrero de 2018, con la participación movimiento anti inmobiliario, representado por las juntas de vecinos N° 86 El Cincel, N°142 Cerro Mariposas y N° 125 Cerro Florida. En el desarrollo de las audiencias públicas, el movimiento anti inmobiliario se pronunció frente a cuestiones relativas a la transparencia, probidad y participación ciudadana. En concreto, denuncian que hubo registro de grabación y/o acta de la sesión de la Comisión de Desarrollo Urbano, pero, no fueron públicas. Lo anterior, según lo señalado por las/os líderes, es de suma gravedad, pues, en esa comisión se discutieron temas relacionados a la modificación parcial del PRC entre concejales y en particular, el presidente de la comisión –arquitecto colegiado de la región–, con el Asesor Urbano.

En la exposición de las audiencias públicas, el movimiento anti inmobiliario desmitifica aspectos relacionados a la adquisición de subsidios habitacionales, mostrando planteamiento

de mucho interés respecto a lo argumentado a favor de los 12 metros sostenido por los/as concejales que defendieron esta postura, alusivos a la generación de proyectos habitacionales sociales para contener la crisis habitacional en la región. En esa línea, el movimiento anti inmobiliario señala que, el único subsidio en Chile que exige esta altura mínima, es el subsidio de densificación en altura, el que aplica desde 2 y 3 pisos de construcción. Respecto a este punto, el movimiento anti inmobiliario señala que “con norma de 7 metros de altura, se puede acceder en los cerros de Valparaíso a todos los subsidios Minvu actuales y que, en su inmensa mayoría, no se relacionan con la altura”. (*Acta sexta sesión ordinaria Concejo Municipal de Valparaíso, 2018, pág. 9*). De igual forma, en la Memoria Explicativa, se analiza técnicamente la aplicación de la política pública de vivienda, produciendo barrios alejados del centro de la ciudad, lo que deja a las familias desconectadas, menguando su calidad de vida.

Siguiendo con el relato anterior, las/os dirigentes exigen explicaciones sobre los conflictos de intereses económicos por parte de un miembro del Concejo Municipal, quien figura en la documentación presentada, como dueño de una asociación inmobiliaria, lo que se evidencia en la página número 13 del acta de la sexta sesión ordinaria del Concejo Municipal del año 2018. Lo anterior también es ratificado por una de las dirigencias entrevistadas, denunciando que, uno de los grandes obstaculizadores del proceso de modificación parcial del año 2018 fue precisamente el Concejo Municipal, en particular “ *fueron los concejales Trincado con su constructora...*” (*Dirigente, movimiento anti inmobiliario*).

El movimiento anti inmobiliario estila argumentos sobre las consecuencias de la sobredensificación de la ciudad, la que se vería empeorada con la regularización de los 12 metros de altura. Señalan que, al regular con 12 metros, los problemas de viabilidad, que ya existía en la ciudad, se agudizarían de forma exponencial.

*“Un ejemplo puede ser quizás Cerro Rocuant en la cual no hay infraestructura y ahí justamente ustedes quieren poner 12 metros, ¿cómo van a sacar a la gente cuando haya un incendio? ¿Cómo van a sacar la gente cuando hay que sacarla en ambulancia? cuando alguien fallece, ¿por dónde lo van a sacar, por el techo de las casas?”.* (*Acta sexta sesión ordinaria N°4 Concejo Municipal de Valparaíso, 2018, pág. 19*)

Del mismo modo, el movimiento emplaza al Concejo Municipal por la omisión de la propuesta que tuvo profundo arraigo territorial y sentido de pertenencia por parte de las comunidades porteñas, a partir de su participación en la elaboración.

*“Lo otro que quiero hacer hincapié, es que la propuesta que ustedes mismos concejales tiraron a la basura la vez pasada no fue una propuesta de la alcaldía, fue una propuesta de la ciudadanía entiendan eso, acá nosotros tenemos el respaldo, parte del respaldo de las firmas que la gente voluntariamente entregó y que apoya las zonas de conservación históricas y los 7 metros. Nadie quiere edificios o pequeños edificios que no dejan de ser edificios de 4 o 5 pisos, nadie, en ninguna parte de Valparaíso. El tema de la vivienda social ya está desmitificado. Yo encuentro una aberración y me da vergüenza ajena el saber que algunos concejales trajeron gente aprovechándose de su humildad, de su necesidad la trajeron acá al Concejo, eso es inadmisible, no puede volver a suceder. Hasta cuando los políticos, hablemos en general, los políticos se aprovechan de la necesidad de la gente, eso es una vergüenza, no puede ser. Nosotros agradecemos a esta alcaldía que por primera vez recoge el sentir de la gente, recoge lo que la gente quiere y ustedes, aquí hay dos concejales ciudadanos que se comprometieron con esa causa y ellos mismos fueron los que iniciaron la destrucción de esta propuesta”. (Acta sexta sesión ordinaria N°4 Concejo Municipal de Valparaíso, 2018, pág. 19)*

### **5.3.6. Segunda etapa del proceso de Modificación Parcial del PRC: propuesta final**

Luego de las álgidas audiencias públicas a fines de febrero, el 09 de marzo se retoma el debate sobre los pasos a seguir respecto al proceso de modificación parcial del PRC, definiendo como fecha de tope para la elaboración de la propuesta, el 26 de julio del 2018, fecha en la que se levanta el congelamiento de permisos de edificación en la ciudad.

Para estos efectos, los equipos de la SECPLA y la Dirección de Asesoría Urbana, trabajaron en una propuesta para ser presentada en la tercera sesión extraordinaria del Concejo municipal de 2018 y que *“pudiera recoger las distintas visiones que tuvieron en el debate”* (Acta tercera comisión extraordinaria Concejo Municipal de Valparaíso, 2018, pág. 5).

La propuesta está enmarcada en dos dimensiones, la primera guarda relación con patrimonio y la segunda, relacionada a las normas de constructividad en la comuna de Valparaíso. Se señala entonces que, la regulación se establece en polígonos definidos para estos efectos, los que, en palabras del asesor urbano, constituyen aproximadamente a un tercio del área urbana de la ciudad, dando una suma de 1187 hectáreas. Se presenta como objetivo de este proceso, que se cautelara el desarrollo armónico en materia morfológica en las zonas de la ciudad donde no existía normas definidas para la constructividad de las edificaciones, con el fin de proteger aquellos atributos urbanos y arquitectónicos existentes, ajustando parámetros de la normativa vigente (Acta tercera comisión extraordinaria Concejo Municipal de Valparaíso, 2018).

Para la propuesta, se realizó un estudio bajo tres líneas: territorial, político - económico y sociocultural. Territorial, definiendo lugares con una tipología similar, caracterizados por ser lomas muy angostas y con fuertes pendientes a los lados; estos lugares son la zona de Avenida Matta, Rodelillo, O'Higgins, San Roque, Sor Teresa de Las Torres, Cuesta Colorada y El Vergel. Respecto al aspecto político - económico, se rescata la política pública del cooperativismo, donde el Estado, junto a la ciudadanía, prestaron colaboración mutua para construir los barrios. En cuanto a la dimensión sociocultural, se destaca que el cooperativismo en la construcción de los barrios, generó un proceso de identificación y arraigo territorial, el que se ha ido robusteciendo dado que ha permanecido a la fecha, elementos relacionados a la calidad del equipamiento público.

En la presentación del estudio en el Concejo Municipal del 09 de marzo, se mostraron elementos técnicos que evidencian las dificultades de construir en estas zonas que no están reguladas. Por ejemplo, se habla de la precariedad de los equipamientos de los barrios, como también de la presión vial, pues, son zonas que tienen una gran cantidad de pequeños pasajes, lo que imposibilita la construcción en altura, pues *“la Ordenanza General dice que un pasaje, una calle no es vía local no puede ascender más allá de dos pisos con una mansarda, entonces, eso es importante tenerlo presente a la bajada de la norma”* (Acta tercera comisión extraordinaria Concejo Municipal de Valparaíso, 2018, pág. 8).

A su vez, se exponen los resultados de las observaciones del estudio, considerando las características de habitabilidad de las zonas evaluadas, tales como, las mesetas y las

pendientes. En ellas, se puede ver que las tramas más altas de los cerros soportan menos altura, a pesar de que tengan mayor conectividad. Respecto a las pendientes, se identifican dos zonas, una es el fondo de quebrada relacionada a un área verde, identificada como zona de riesgo y conexas a una mayor protección. La otra zona, se vincula al área habitable de pendiente, donde se pueden ver viviendas de mediana altura, ya como una característica tipológica de la forma en que se habitan las pendientes en Valparaíso.

El apartado de patrimonio relacionado a la propuesta, se reconocen dos recursos de valor patrimonial y cultural. El primero tiene que ver con la valoración de las personas sobre la permanencia de las estructuras originales de los barrios, lo que podría ser un argumento para normar esos lugares como zonas de conservación histórica. El segundo recurso, tiene que ver con la obligación de la municipalidad, vía dictamen de Contraloría, de perfeccionar normativamente los conjuntos urbanos que debiesen ser pasados a una categoría de protección oficial, como lo es, por ejemplo, la definición de zona de conservación histórica. Así, se proponen 4 tipos de normas que contienen la propuesta de zonas y los inmuebles de conservación históricas.

En suma, la presentación de la propuesta presentada al Concejo Municipal aspira a que, el proceso concluya con tres elementos:

1. Reconocimiento de patrones de asentamiento, que unificados se asocian a criterios de zonificación;
2. Criterio de la normativa vigente, sobre intensidades de uso (existente en PRC original) se actualiza considerando factores de crecimiento, catastros, diagnósticos y afectaciones morfológicas estudiadas;
3. Reconocimiento del paisaje urbano histórico y resguardo de la condición y escala de barrio.

La gran disputa de esta propuesta, responde a la determinación de las alturas máximas para la construcción, la que se define por metros. En este contexto, se presenta el concepto de zona continua, el que se define como:

*“Zona continua no es otra cosa que es un concepto casi volumétrico, de volumen, cuando uno reconoce una situación urbana, una calle y están todas las fachadas alineadas hacia el lado de la vereda digamos están en continuidad digamos, no hay ninguna más adentro, más afuera, una tiene jardín, otra no tiene, no, son alineadas en el plano vertical como también en la altura, eso responde al concepto de continuidad, para qué, para que el tejido urbano no se desordene y en una cuadra, en una calle existan unas casas con jardín, otras en línea de calle, unas más adentro, otras más afuera, unas más altas, otras más bajas”. (Acta tercera comisión extraordinaria Concejo Municipal de Valparaíso, 2018, pág. 12).*

La zona continua se muestra como un elemento de valoración en la ciudad de Valparaíso, el que para efectos de la propuesta se recoge y se postula en términos de “altura en continuidad”, con el fin de velar por la parsimonia del tejido urbano porteño. En este aspecto, la definición de los límites de construcción en altura estaría supeditada a esta noción de zona continua.

La propuesta, en resumen, responde a las siguientes indicaciones:

- E1 y E1A con altura en continuidad es de 7 metros y altura máxima total de 9 metros, con un coeficiente de constructibilidad de 0.9
- Zona E2 y E2A con altura en continuidad 7 metros y altura máxima total de 12 metros, con un coeficiente de constructibilidad de 0.9
- Zona E2B con altura en continuidad 7 y altura máxima total 7, con un coeficiente de constructibilidad de 0.9
- Zona C1, con altura máxima total de 12 metros, con un coeficiente de constructibilidad 0.8
- Zona F1, con altura máxima total 12 metros, con un coeficiente de constructibilidad 1
- Zona D2 y D2A con altura máxima total 12 metros, con un coeficiente de constructibilidad 0.8

\*\* Los coeficientes de constructibilidad se encontraban en fase de estudios al momento de la presentación, posteriormente fueron modificados.

Culminada la exposición, la sesión cierra con una votación de carácter unánime por todos los miembros del concejo de difusión territorial de la propuesta.

*“Se aprueba dar inicio al proceso de información a los vecinos especialmente afectados por esta propuesta, acerca de las principales características de la modificación parcial al plan regulador y sus efectos, así como de los criterios adoptados respecto de cada uno los contenidos de la modificación al PRC señalados en el artículo 2.1.10 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción. Lo anterior en el marco del denominado ‘Estudio de Identificación de Recursos de Valor Patrimonial Cultural en Sectores Altos, Cerros de Valparaíso’, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 2.1.11 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción”. (Acta tercera comisión extraordinaria Concejo Municipal de Valparaíso, 2018, pág. 29)*

### **5.3.7. Socialización, observaciones y últimos ajustes**

Se da comienzo a la socialización de la propuesta, la que fue objeto de 55 observaciones entre los meses de marzo a mayo del 2018. En ellas, se puede ver que diversas actorías buscaron hacer modificaciones a la propuesta, las que destacan:

- Propietarias/os de inmuebles propuestos como inmuebles de conservación histórica, con 4 observaciones;
- Empresa portuaria de Valparaíso, con 1 observación;
- Dirigentes vecinales, con 26 observaciones;
- Centro de estudios para el Desarrollo Urbano Contemporáneo (en adelante, Centro de estudios DUC), con 19 observaciones;
- Constructoras, con 1 observación;
- Académicas/os, con 3 observaciones;
- Personas naturales, con 1 observación.

De estas 55 observaciones, se acogieron 15 para ser incluidas en la propuesta final. En este resultado, se puede identificar que todas las observaciones de propietarios de inmuebles fueron acogidas, las que buscaban eliminar la declaración de inmueble de conservación histórica, por la responsabilidad económica que implica la mantención y la imposibilidad de vender. Junto a esto, se puede observar que se acogen las observaciones de dos personas del mundo académico, que tienen que ver con precisiones y coherencia de la propuesta. Respecto al Centro de Estudios DUC y sus 19 observaciones, se incluyeron 6, las que guardan relación con la solicitud del detalle de las instancias de participación del proceso en la memoria explicativa y corregir aspectos de coherencia de la propuesta y cambios en usos de suelo (Ver anexo “Tabla resumen observaciones propuesta de modificación parcial PRC de Valparaíso”).

Lo que llama la atención en esta etapa, es que de las 26 observaciones que postuló el movimiento anti inmobiliario, a través de sus dirigencias, sólo 3 fueron acogidas. Una tiene que ver con la inclusión de tres propiedades a la propuesta de zona de conservación histórica de la población Cincel del Cerro Placeres. Las otras dos son manifestaciones de valoración positiva sobre la propuesta de modificación parcial. Las demás observaciones del movimiento anti inmobiliario fueron rechazadas por imprecisiones técnicas.

Respecto a las observaciones rechazadas, se destaca que en dos oportunidades se haya levantado nuevamente la idea de regular a los 12 metros de altura en todo el territorio, por parte de una constructora y el Centro de Estudios DUC. Respecto a esta propuesta, en la quinta sesión extraordinaria del Concejo Municipal, con fecha 22 de mayo del 2018, se abrió otra vez el debate que hizo retrotraer el proceso a principios de febrero y que, en primera instancia, acoge esta propuesta. Posterior a la votación, se genera un clima de alta tensión en el Concejo Municipal, llegando a la decisión de suspender y gestar reuniones técnicas. Lo anterior, pues, si la propuesta es acogida, ponía en peligro todo el proceso, ya que la observación infería irregularidades en la construcción de la propuesta. Luego de horas de discusión, finalmente la propuesta es aprobada de manera casi unánime, con la excepción del voto del concejal aludido por intereses inmobiliarios.

Luego de la votación, se da por aprobada la propuesta de modificación parcial del PRC de Valparaíso del año 2018, para ser presentada al SERVIU.

### **5.3.8. Percepciones y desafíos sobre los resultados de la modificación parcial del PRC de Valparaíso del 2018.**

Posterior a la votación del Concejo Municipal, la Modificación Parcial del PRC de Valparaíso es presentada ante el SERVIU, la que finalmente es promulgada bajo el decreto N° 2888, con fecha 26 de julio de 2018, misma fecha en la que concluye el congelamiento de permiso de edificación en la ciudad. Cabe señalar que, la ejecución de todo el proceso antes relatado, se llevó a cabo en un año, generándose un trabajo mancomunado entre la municipalidad, el activismo anti inmobiliario y las comunidades.

En cuanto a las percepciones del proceso y posteriormente finalizado, se destaca la sensación transversal de haberse enfrentado diversos obstaculizadores, sobresaliendo los técnicos – políticos. Si bien existió consenso entre las actorías para avanzar en una norma que estableciera límites en las edificaciones en altura, se constatan diferencias tanto en los metrajes, así como la construcción en sectores determinados. Asimismo, llama la atención que uno de los concejales haya sido propietario de una inmobiliaria y participara de la discusión y votación en igualdad de condición que el resto de los/as miembros del Concejo. Resultado de aquello, se generaron cuestionamientos durante todo el proceso, en atención a los intereses particulares, transparencia y probidad.

En relación a lo anterior y de acuerdo a lo indagado, se reconoce que, durante el año de trabajo de la Modificación Parcial del PRC, se sostuvo una tensión permanente entre el Concejo Municipal y la SECPLA, donde este último mantenía la coordinación semanal con el activismo territorial. Esta tensión estuvo marcada por disputas de poder, generadas de manera solapada por el Colegio de Arquitecto –representada por dos arquitectos y miembros del Concejo Municipal– y la CChC.

*“...Esa lucha se dio hasta el último momento en un concejo, donde se tuvo que pelear prácticamente para que pudieran aprobar la propuesta; y fue desgastante, tensionante, ¿Cómo era posible que en el fondo tuviéramos que llegar a eso? Porque habían intereses que estaban ahí” (Dirigenta, movimiento anti inmobiliario).*

Según lo señalado por las/os entrevistadas/os, existe consenso que la Modificación Parcial del PRC de 2018 es un hito para la ciudad y sus habitantes, pero a su vez, representa una

iniciativa política inédita, la que contó con la participación del activismo territorial de la lucha anti inmobiliaria, durante todo el desarrollo del trabajo. Pero, por otra parte, queda la percepción que es una gestión que no ha concluido y que queda mucho por hacer en este ámbito.

*“Falta mucho más por poder lograr y que haya una propuesta de ordenamiento territorial coherente, armónico, que sea habitable, que tenga todos los temas que se pudieron ver en la participación a través del Pladeco, que es visualizar temáticas como los derechos de los pueblos indígenas, que tenga una perspectiva de género, son elementos nuevos, de ahora, de esta actualidad, obviamente antes no lo iban a considerar” (Dirigenta, movimiento anti inmobiliario).*

Cabe señalar que, durante el levantamiento de información, las/os informantes claves mencionan de manera reiterada el rol que cumple la CChC durante el proceso, pero no se evidencia alguna acción concreta que lo demuestre, es un agente que interviene, que está presente en la discusión, pero no está representada en primera persona. Según lo descrito por las/os entrevistadas/os, su forma de actuación está intermediada por terceros, quienes defienden los intereses de los privados –en este caso, inmobiliarias y constructoras– para mantener el statu quo.

En cuanto a los facilitadores del proceso, se distinguen dos factores decisivos. Por una parte, aparece de manera general la importancia de la participación, tanto de las/os representantes del movimiento anti inmobiliario, así como el de los territorios. Este elemento es considerado como decisivo para el éxito y conclusión del proceso, valorándose profundamente el esfuerzo de estudiar un tema complejo, así como de sostener la permanencia y la coordinación a nivel territorial. Por otra parte, se identifica como catalizador el trabajo llevado a cabo por el equipo municipal de la SECPLA, quienes facilitaron las condiciones para la coordinación y dieron factibilidad a las necesidades de los territorios en una propuesta técnica.

Es importante considerar que, estos procedimientos son de largo aliento, lo que, para este caso, se ejecutó en un tiempo acotado, apelando al fin de generar mecanismos de control para evitar la depredación de los barrios

Las disputas entre las actorías también se vieron reflejadas en la dimensión técnica, en cuanto al manejo de los temas discutidos. Ejemplo de ello es la aprobación de 3 de las 26 observaciones levantadas por las comunidades durante el proceso de socialización, justificando que fueron rechazadas por imprecisiones técnicas. Esto permite concluir que, el poder adquisitivo, asociado al conocimiento, corre con ventaja en comparación a las comunidades, sean estas organizadas o no, cuyo financiamiento está sujeto al presupuesto.

## 6. CONCLUSIONES

En consideración a las definiciones conceptuales y a los hallazgos obtenidos a partir de distintas fuentes, es posible concluir que, los esfuerzos de la I. Municipalidad de Valparaíso por armonizar las demandas del movimiento anti inmobiliario, en atención al uso y distribución del territorio, mediante la Modificación Parcial del PRC del año 2018, es reconocido como una respuesta a las demandas ciudadanas relacionadas al cese del avance sostenido de la construcción de edificios con alturas sin regulación. Así, los resultados del proceso de participación condujeron a la regularización de los metros permitidos para la construcción en altura, la limitación de la financiarización de las viviendas sociales, junto al reconocimiento y compromiso de la protección de barrios y viviendas patrimoniales y la actualización de las áreas verdes de la comuna. En esta línea y reconociendo el avance, las/os informantes claves señalan la importancia de continuar la revisión de los instrumentos de planificación territorial, de competencia del municipio, e incorporar los requerimientos vigentes, relacionados a la perspectiva de género, la interculturalidad, el cuidado del medio ambiente y los ecosistemas.

Por otra parte, este proceso abre el debate sobre la responsabilidad legal que le compete a los municipios respecto a la regularización del uso del suelo, así como el ordenamiento y planificación territorial, por intermedio de sus facultades normativas. En este marco, entran en tensión las definiciones políticas e intereses de las administraciones gobernantes. Al respecto, el precepto legal, así como la misma Política de Desarrollo Urbano, hacen énfasis en la participación ciudadana para la reelaboración de los instrumentos de planificación territorial, lo que está sujeto a un acto declarativo ya que no son una obligación propiamente tal, sino que una mera recomendación incidente, no vinculante; es así que la aplicabilidad de la participación ciudadana depende en su totalidad de la voluntad política de quienes lideran la administración de los municipios.

En el caso de la comuna de Valparaíso, para el año 2017, la I. Municipalidad de Valparaíso es liderada por el proyecto de “Alcaldía Ciudadana”, la que en su narrativa apunta a impulsar procesos de transformación social, a través de la participación vinculante de las comunidades.

En este escenario, la Modificación Parcial del PRC se presenta como una contestación a las demandas ciudadanas, pero también, como un mecanismo de corresponsabilidad en la resolución del conflicto.

Si bien la voluntad política del periodo aspiró a facilitar mecanismos de participación vinculante en este hito inédito, se debe precisar que estas aspiraciones se vieron entorpecidas ante vicios generados por el mismo proceso. En concreto, muchas de las ideas que fueron desarrolladas e instaladas por el movimiento anti inmobiliario se dilataron ante fundamentos administrativos y técnicos, y que dificultaron la traducción de las aspiraciones del movimiento anti inmobiliario en el lenguaje normativo requerido, lo que generó la primera postergación del proceso.

En relación a lo anterior, se pudo evidenciar que, en la etapa final del proceso de modificación parcial, puntualizando en las observaciones que debía dirimir el Honorable Concejo Municipal del periodo, las mismas ideas que se usaron para justificar el retrotraimiento del proceso en una primera etapa, fueron también descartadas en la subsanación de las observaciones, apelando en esta decisión a aspectos de forma y lenguaje técnico. En suma, se refleja que, durante el desarrollo de la propuesta de la Modificación Parcial del PRC y más aún, en su etapa final, los tecnicismos predominaron en la definición final del instrumento, apelando a incompatibilidades y suprimiendo los intereses genuinos de los territorios. Esta situación deja entrever que el conocimiento puede ser una herramienta de los tomadores de decisiones para la invisibilización de las demandas sociales.

Este escenario, generó un desafío de gran escala para los movimientos anti inmobiliarios, pues se vieron en la obligación de formarse en el ámbito en cuestión y utilizado en las instancias consultivas con los territorios. Esto requirió un nivel de compromiso y de despliegue de recursos que dispusieron a través de sus dirigencias, en cuanto al tiempo destinado para participar, la disposición a adquirir conocimientos técnicos y carga mental implicada.

De acuerdo con los relatos, el proceso se vio mermado por la incidencia de poderes fácticos que se hicieron parte de él. Estos grupos, quienes guardan relación directa con los medios de comunicación hegemónicos, el colegio de arquitectos, accionistas y socios de empresas constructoras e inmobiliarias, fueron parte activa de la decisión de retrotraer el proceso y de propiciar que los ajustes obtenidos fuesen más complacientes con los intereses de la industria inmobiliaria, a través de la distorsión de la información difundida por ellos mismos a la prensa; considerando que la dilación de los plazos iba en directa defensa de intereses económicos, de manera tácita. Así como se mencionó en el análisis, en el desarrollo de las entrevistas, las/os informantes claves mencionan de manera reiterada el influjo de la CChC, haciéndose presente durante todo el proceso a través de terceros, pero sin dejar de manera explícita su cometido, más bien ostentando su poder, hace presumir que es una actoría que cumple un rol, que permanentemente tensionó el desarrollo del trabajo y que se representa por intermedio de otras/os agentes, actuando de manera encubierta para el desarrollo de sus propios fines, -por lo menos- distintos a los que el Estado busca al hablar de planificación urbana.

## 7. ANEXOS

### 7.1 Cuadro resumen – 55 observaciones, propuesta de Modificación Parcial PRC 2018, Valparaíso.

Observación	Observante	Materia de observación	Propuesta	Argumentos en el Concejo	Resultado Votación
1	Propietaria inmueble propuesto por ICH	Inmuebles de conservación histórica	Eliminar declaratoria de ICH propuesto rol 6159-003	Se haba del derecho a propiedad, pero no es de consenso	Se acoge
2	EPV	Viabilidad	Incorporar el trazado vial (acceso Cabritería) en la actual propuesta PRC (tramo entre Santos Ossa y Yolanda)	Implicaría no gravan como área verde la quebrada Cabritería	Se rechaza
3	Comité edificio Los Placeres	Altura	La altura propuesta para el sector debe considerar las obras que ya están proyectadas. Pero se señala en acta que es de preocupación y que se debe considerar para posteriores actualizaciones del PRC	El sector indicado no está considerado en la propuesta	Se rechaza
4	Comité de adelanto San Luis	Zonificación	Mantener lo indicado en la ordenanza local del 2010, para evitar construcciones delante del mirador	El sector indicado no está considerado en la propuesta	Se rechaza
5	Propietaria inmueble propuesto por ICH	Inmuebles de conservación histórica	Eliminar declaratoria de ICH propuesto rol 6158-007, dado que es un inmueble deteriorado	Se haba del derecho a propiedad, pero no es de consenso	Se acoge
6	JJVV 86 Placeres	Zona de conservación histórica	Incluir tres propiedades que formarían parte del loteo fundacional	A favor; que son muebles antiguos y hay arraigo identitario. En Contra; se puede atrasar el proceso desde la SEREMI	Se acoge
7	Arquitecta y master en estudios urbanos	Zonificación	Proteger quebrada Philippi con declaración de Área urbana protegida	PRC no tiene facultad de proteger áreas verdes, sino que de reconocerlas e	Se rechaza

				incorporarlas a la planificación comunal	
8	Persona natural	Viabilidad	Consulta de qué manera se vería afectado un acceso norte al Puerto de Valparaíso (mediante declaratoria de Ut. Pub. Del PREMVAL), con la zonificación G1 propuesta para la Quebrada Cabritería	No es observación, es consulta	Se rechaza
9	Propietaria inmueble propuesto por ICH	Inmuebles de conservación histórica	Eliminar declaratoria de ICH propuesto rol 6159-007	Propietarios quizá no tienen el poder adquisitivo para mantener las casas y no hay soporte estatal para aquello tampoco	Se acoge
10	Centro de estudios DUC	Participación ciudadana	Integrar de manera completa y detallada los resultados del proceso de participación del punto 4.4 de la memoria explicativa		Se acoge
11	Centro de estudios DUC	Patrones de asentamiento	Complementar información sobre los criterios de zonificación, en particular los patrones de asentamiento		Se acoge
12	Centro de estudios DUC	Inmuebles de conservación histórica	Incluir a evaluación 7 inmuebles		Se rechaza
13	Centro de estudios DUC	Usos de suelo	Eliminar el uso de suelo "equipamiento" en la clase "comercio y servicios" en todas las zonas de conservación histórica, en favor de preservar e carácter residencial	Se estima procedente y conveniente limitar los usos comercio y servicios, en las zonas señaladas	Se acoge
14	Centro de estudios DUC	Zona de conservación histórica	Corregir contenidos de fichas de valoración		Se acoge
15	Centro de estudios DUC	Área verde	Incluir al estadio Fisher como área verde	se estima que requiere de un análisis integral evaluado en un contexto urbano mayor lo cual formará parte del estudio de actualización del PRC que se propone llevar a efecto por este Municipio dentro de un corto plazo.	Se rechaza

16	Centro de estudios DUC	Aplicabilidad normativa	Aclarar contenido y alcances del artículo 1 de la ordenanza propuesta. Corregir contenido del texto, identificando e incluyendo áreas que están fuera del polígono de estudio, y también son modificadas.		Se acoge
17	Centro de estudios DUC	Aplicabilidad normativa	Aclarar contenido y alcances del artículo 6 de la ordenanza propuesta.		Se rechaza
18	Centro de estudios DUC	Altura	Limitar altura máxima de 12 metros en zonas E1-A y F1-A	Lo que propone esta observación es que esas zonas de 9 metros se conviertan en 12 metros. Además, indica la observación que no se cuenta con respaldo técnico para sostener los 9 metros. Esta afirmación, si es acogida, pone en peligro todo el proceso	Se rechaza
19	Centro de estudios DUC	Zonificación	Justificar criterios de delimitación en memoria explicativa		Se rechaza
20	Centro de estudios DUC	Usos de suelo	Prohibir las actividades "centros comerciales, bares y discotecas"		Se acoge
21	Centro de estudios DUC	Usos de suelo	Cambiar tipo actividad "Cárcel" por "Seguridad"	La actividad "cárceles" está debidamente indicada como prohibida en la clase "seguridad".	Se rechaza
22	Centro de estudios DUC	Usos de suelo	Prohibir actividad "casino"	Territorio de carácter mixto	Se rechaza
23	Centro de estudios DUC	Usos de suelo	E1-A prohibir las actividades "centros comerciales, bares y discotecas"	Territorio de carácter mixto	Se rechaza
24	Centro de estudios DUC	Usos de suelo	EN E1-A, SOLICITA PROHIBIR TAMBIÉN LAS ACTIVIDADES "SALAS DE CONCIERTO O ESPECTÁCULO", "AUDITORIOS" Y "CENTROS DE EVENTOS" EN EL TIPO DE USO "EQUIPAMIENTO", CLASE "CULTO Y CULTURA".	Territorio de carácter mixto	Se rechaza

25	Centro de estudios DUC	Usos de suelo	EN E2-A, SOLICITA CAMBIAR EL TIPO DE ACTIVIDAD "CÁRCELES" A USO EQUIPAMIENTO, CLASE "SEGURIDAD (APARECE EN CLASE "ESPARCIMIENTO").	La actividad "cárceles" está debidamente indicada como prohibida en la clase "seguridad".	Se rechaza
26	Centro de estudios DUC	Usos de suelo	EN E2-A, SOLICITA PROHIBIR LA ACTIVIDAD "CASINOS" EN LA CLASE "ESPARCIMIENTO" DEL TIPO DE USO DE SUELO "EQUIPAMIENTO"	Territorio de carácter mixto	Se rechaza
27	Centro de estudios DUC	Usos de suelo	EN E2-A, SOLICITA PROHIBIR LAS ACTIVIDADES "CENTROS COMERCIALES, BARES Y DISCOTECAS".	Territorio de carácter mixto	Se rechaza
28	Centro de estudios DUC	Usos de suelo	EN E2-A, SOLICITA PROHIBIR TAMBIÉN LAS ACTIVIDADES "SALAS DE CONCIERTO O ESPECTÁCULO", "AUDITORIOS" Y "CENTROS DE EVENTOS" EN EL TIPO DE USO "EQUIPAMIENTO", CLASE "CULTO Y CULTURA".	Territorio de carácter mixto	Se rechaza
29	Constructora - CHL CHILE SPA	Altura	Sólo 12 metros en todo el territorio	Habla de la postura de 7 y 9 metros como una decisión emocional	Se rechaza
30	Sociólogo especialista en estudios urbanos	Zona de conservación histórica	SEÑALA ERROR EN LA CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE AGRUPAMIENTO. INDICA DIVERSAS TEMÁTICAS PARA LA DISCUSIÓN SOBRE LA PLANIFICACIÓN URBANA DE LA CIUDAD	las fichas observadas con errores técnicos tendrán una revisión final de modo de precisar su conformación reglamentaria conforme a Circular DDU 240 y mejorar los aspectos técnicos señalados	Se acoge
31	Sociólogo especialista en estudios urbanos	Constructibilidad	SEÑALA ERROR EN LA COHERENCIA NORMATIVA DE LAS CONSTRUCTIBILIDADES PROPUESTAS, EN RELACIÓN A LAS ALTURAS MÁXIMAS DISEÑADAS	han sometido a revisión los elementos señalados, toda vez que es debido asegurar la concordancia de las normas diseñadas, en particular lo referido a coeficientes	Se acoge

				máximos de constructibilidad, Se evaluarán de modo de precisar su conformación reglamentaria conforme a Circular DDU 398 y mejorar los aspectos técnicos señalados. Corrección de forma, de coherencia en la propuesta	
32	Dirigente movimiento anti inmobiliario	Zona de conservación histórica	DECLARAR ZONA DE CONSERVACIÓN HISTÓRICA PARTE MEDIA Y ALTA DEL CERRO BARÓN	No acompaña ni precisa identificación del sitio propuesto. No adjunta antecedentes que den cuenta de la valoración de atributos tales como plano, croquis con polígono, límites con calles, roles del SII, fotografía, reseñas o referencias que fundamenten tal valoración, lo que hace imposible hacer una evaluación objetiva como lo señala la DDU 240.	Se rechaza
33	Dirigente movimiento anti inmobiliario	Zona de conservación histórica	VALORA POSITIVAMENTE LA PROPUESTA DE ZCH PARA LA VILLA BERLÍN. ADJUNTA FIRMAS DE APOYO		Se acoge
34	Dirigente movimiento anti inmobiliario	Riesgo	SOLICITA GRAFICAR EN LOS PLANOS PRC LOS CURSOS DE AGUA Y VERTIENTES REGISTRADOS POR LA IMV COMO POR LA DOH Y VECINOS (EN C° MARIPOSAS Y FLORIDA)	En esta modificación al PRC no se ha estudiado factores de riesgo, que implicaría considerar los cursos de agua. Esto se aborda en el PLADECO	Se rechaza
35	Dirigente movimiento anti inmobiliario	Zona de conservación histórica	SOLICITA ESTABLECER (APLICACIÓN FICHA DDU 240) DE ZONAS DE CONSERVACIÓN HISTÓRICA PARA POLÍGONOS EN MODIFICACIÓN	independiente de las consideraciones de fondo nuevamente hay consideraciones de forma que hacen recomendable seguir la recomendación, valga la	Se rechaza

				redundancia, de Asesoría Urbana	
36	Dirigente movimiento anti inmobiliario	Altura	MANTENER ALTURA MAX DE 9 MT. Y 10,5 MT. PARA EQUIPAMIENTO EN ZONA E2-A	independiente de las consideraciones de fondo nuevamente hay consideraciones de forma que hacen recomendable seguir la recomendación, valga la redundancia, de Asesoría Urbana	Se rechaza
37	Dirigente movimiento anti inmobiliario	Constructibilidad	MANTENER COEFICIENTE DE CONSTRUCTIBILIDAD DE 0,9 PARA ZONA E2-B EN C° MARIPOSAS.	Existe imprecisión en la solicitud al señalar “mantener” Coeficiente de Constructibilidad para la Zona E2-B, toda vez que corresponde a un guarismo de un proyecto inicial (actualmente no válido) y que, en la propuesta, actualmente en aprobación, ha sido ajustado conforme a análisis técnicos	Se rechaza
38	Dirigente movimiento anti inmobiliario	Constructibilidad	MANTENER COEFICIENTE DE CONSTRUCTIBILIDAD DE 0,8 PARA ZONA E1-A EN C° MARIPOSAS.	Existe imprecisión en la solicitud al señalar “mantener” Coeficiente de Constructibilidad para la Zona E1-A, toda vez que corresponde a un guarismo de un proyecto inicial (actualmente no válido) y que, en la propuesta, actualmente en aprobación, ha sido ajustado conforme a análisis técnicos	Se rechaza

39	Dirigente movimiento anti inmobiliario	Zona de conservación histórica	DECLARAR ZCH PARTE DEL CERRO MARIPOSAS	No acompaña ni precisa identificación del sitio propuesto. No adjunta antecedentes que den cuenta de la valoración de atributos tales como plano, croquis con polígono, límites con calles, roles del SII, fotografía, reseñas o referencias que fundamenten tal valoración, lo que hace imposible hacer una evaluación objetiva como lo señala la DDU 240.	Se rechaza
40	Dirigente movimiento anti inmobiliario	Constructibilidad	"CORREGIR" COEFICIENTE DE CONSTRUCTIBILIDAD DE ZONA E2-A Y "DEJAR" EN 0,9 (EX FUNDO PARRACIA EN 1,5) Y NO "SUBIRLA" CASI AL DOBLE.	Existe imprecisión en la solicitud al señalar "corregir" Coeficiente de Constructibilidad para la Zona E2-A, toda vez que corresponde a un guarismo de un proyecto inicial (actualmente no válido) y que, en la propuesta, actualmente en aprobación, ha sido ajustado conforme a análisis técnicos. Argumenta que el Coeficiente de Constructibilidad que solicita "corregir", se obtuvo en Jornadas de Participación, lo anterior no corresponde ya que no existen antecedentes que avalen tal afirmación	Se rechaza
41	Dirigente movimiento anti inmobiliario	Altura	MANTENER ALTURA MAX DE 9 MT. Y 10,5 MT. PARA EQUIPAMIENTO, EN ZONA E2-A	Respecto a la solicitud de volver al parámetro "original" (0,9) del Coeficiente de Constructibilidad, de igual modo que para la Norma Altura, este valor corresponde	Se rechaza

				al proyecto inicial (actualmente no válido), que del mismo modo y en coherencia, ha sido ajustado conforme a análisis técnicos	
42	Dirigente movimiento anti inmobiliario	Constructibilidad	"MANTENER" COEFICIENTE DE CONSTRUCTIBILIDAD DE 0,9 PARA ZONA E2-B EN C° MARIPOSAS.	Respecto a la solicitud de volver al parámetro "original" (0,9) del Coeficiente de Constructibilidad, de igual modo que para la Norma Altura, este valor corresponde al proyecto inicial (actualmente no válido), que del mismo modo y en coherencia, ha sido ajustado conforme a análisis técnicos	Se rechaza
43	Dirigente movimiento anti inmobiliario	Riesgo	GRAFICAR EN LOS PLANOS PRC LOS CURSOS DE AGUA Y VERTIENTES REGISTRADOS POR LA IMV COMO POR LA DOH Y VECINOS (EN C° MARIPOSAS Y FLORIDA)	En esta modificación al PRC no se ha estudiado factores de riesgo, que implicaría considerar los cursos de agua. Esto se aborda en el PLADECO	Se rechaza
44	Dirigente movimiento anti inmobiliario	Constructibilidad	MANTENER" COEFICIENTE DE CONSTRUCTIBILIDAD DE 0,8 PARA ZONA E1-A EN C° MARIPOSAS	Existe imprecisión en la solicitud al señalar "mantener" Coeficiente de Constructibilidad para la Zona E1-A, toda vez que corresponde a un guarismo de un proyecto inicial (actualmente no válido) y que, en la propuesta, actualmente en aprobación, ha sido ajustado conforme a análisis técnicos	Se rechaza

45	Dirigente movimiento anti inmobiliario	Constructibilidad	"CORREGIR" COEFICIENTE DE CONSTRUCTIBILIDAD DE ZONA E2-A Y "DEJAR" EN 0,9 (EX FUNDO PARRACIA EN 1,5) Y NO "SUBIRLA" CASI AL DOBLE.	Existe imprecisión en la solicitud al señalar "corregir" Coeficiente de Constructibilidad para la Zona E2-A, toda vez que corresponde a un guarismo de un proyecto inicial (actualmente no válido) y que, en la propuesta, actualmente en aprobación, ha sido ajustado conforme a análisis técnicos. Argumenta que el Coeficiente de Constructibilidad que solicita "corregir", se obtuvo en Jornadas de Participación, lo anterior no corresponde ya que no existen antecedentes que avalen tal afirmación	Se rechaza
46	Dirigenta movimiento anti inmobiliario	Zona de conservación histórica	VALORA POSITIVAMENTE LA PROPUESTA DE ZCH PARA LA POBLACIÓN CINCEL. ADJUNTA FIRMAS DE APOYO		Se acoge
47	Propietaria inmueble propuesto por ICH	Inmuebles de conservación histórica	Eliminar declaratoria de ICH propuesto rol 6159-004		Se acoge
48	Dirigente movimiento anti inmobiliario	Zona de conservación histórica	DECLARAR ZCH PARTE DEL CERRO EL LITRE	No acompaña ni precisa identificación del sitio propuesto. No adjunta antecedentes que den cuenta de la valoración de atributos tales como plano, croquis con polígono, límites con calles, roles del SII, fotografía o referencias que fundamenten tal valoración, lo que hace imposible hacer una	Se rechaza

				evaluación objetiva como lo señala la DDU 240	
49	Dirigente movimiento anti inmobiliario	Zona de conservación histórica	DECLARAR ZCH LA QUEBRADA PHILIPPI	No acompaña ni precisa identificación del sitio propuesto. No adjunta antecedentes que den cuenta de la valoración de atributos tales como plano, croquis con polígono, límites con calles, roles del SII, fotografía o referencias que fundamenten tal valoración, lo que hace imposible hacer una evaluación objetiva como lo señala la DDU 240	Se rechaza
50	Dirigente movimiento anti inmobiliario	Participación ciudadana	PARTICIPACIÓN EN DETERMINACIÓN DE LA NUEVA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN PRC DE VALPARAÍSO MARZO 2018. "hubo varias presentaciones informativas para la nueva propuesta, pero no participación como es requerido (señala destacable "el caso de determinación de Rapa Nui como pequeña ZCH"); también destaca que en esta presentación y la anterior, no se mencionó en la Memoria que se aumentaría (casi duplicaría ...) el Coeficiente de Edificación; hace mención al Coeficiente de Constructibilidad, donde señala que la superficie construida ..."no es la superficie construida que indica el sentido común" y "un caso similar a la diferencia entre altura de norma y la	se concluye que corresponde a una serie de opiniones y aseveraciones que no conforman una materia a analizar respecto de introducir cambios al proyecto exhibido.	Se rechaza

			altura real"; también señala que de las preguntas efectuadas a Asesoría Urbana durante las audiencias públicas, hubo respuestas vagas y consultas por escrito sin respuesta oportuna; respecto a las viviendas sociales en propiedades SERVIU "no corresponden a la realidad".		
51	Dirigente movimiento anti inmobiliario	Zona de conservación histórica	SOLICITA ESTABLECER (APLICACIÓN FICHA DDU 240) DE ZONAS DE CONSERVACIÓN HISTÓRICA PARA POLÍGONOS EN MODIFICACIÓN	La evaluación y declaratoria de las Zonas de Conservación Histórica obedece a una metodología y no sólo la aplicación de una ficha. Esta metodología se instruye a los municipios a través de (para este caso) la Circular DDU 240/ año 2010 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, lo que ha sido realizado a cabalidad para cada una de las ZCH propuestas	Se rechaza
52	Dirigente movimiento anti inmobiliario	Constructibilidad	CORREGIR COEFICIENTES DE CONSTRUCTIBILIDAD "AUMENTADOS" AL DOBLE	Existe imprecisión en la solicitud al señalar "mantener" Coeficiente de Constructibilidad para la Zona E1-A, toda vez que corresponde a un guarismo de un proyecto inicial (actualmente no válido) y que, en la propuesta, actualmente en aprobación, ha sido ajustado conforme a análisis técnicos	Se rechaza
53	Dirigente movimiento anti inmobiliario	Riesgo	GRAFICAR EN LOS PLANOS PRC LOS CURSOS DE AGUA Y VERTIENTES REGISTRADOS POR LA IMV COMO POR LA DOH Y VECINOS (Quebrada Phillipi)	En esta modificación al PRC no se ha estudiado factores de riesgo, que implicaría considerar los cursos de agua.	Se rechaza

				Esto se aborda en el PLADECO	
54	Dirigente movimiento anti inmobiliario	Constructibilidad	ACEPTAR COEFICIENTES DE CONSTRUCTIBILIDAD "ORIGINALES" PLANTEADOS EN EXPOSICIÓN VERBAL (EXPOCISIÓN DEL ASESOR URBANO EN SESIÓN DE CONCEJO MUNICIPAL DEL 09 DE MARZO DE 2018).	No es procedente la solicitud de "aceptar Coeficientes de Constructibilidad originales", toda vez que corresponden a valores propuestos en el proyecto inicial (actualmente no válido). Estos valores en la propuesta, actualmente en aprobación, han sido ajustados conforme a análisis técnicos; en coherencia con uno de los objetivos del estudio que es Precisar Condiciones de Subdivisión y Edificación existentes	Se rechaza
55	Dirigente movimiento anti inmobiliario	Zona de conservación histórica	DECLARAR ZCH LOTEOS COOPERATIVISTAS	No adjunta argumentos históricos, urbanísticos acordes con los criterios utilizados en el presente proyecto de modificación. // Vamos a rechazar la observación, en caso contrario vecinos el proceso se puede caer, de tal manera que aquí importa, a mí en particular, independiente de que yo puedo estar de acuerdo en el fondo de lo que ustedes plantean y yo creo que varios concejales también, si no hacemos esto el proceso se puede caer, tendremos la oportunidad en el Pladeco y en el Plan Regulador General para incorporar estas visiones y	Se rechaza

				defenderlas como hemos defendido todo el proceso.	
--	--	--	--	---	--

**Fuente:** elaboración propia, a partir lo señalado en el acta de la quinta sesión extraordinaria del Concejo municipal de Valparaíso, con fecha 22 de mayo del 2018.

## **7.2 Pautas de entrevistas.**

### **7.2.1 Pauta de entrevista: Directora SECPLA – I. Municipalidad de Valparaíso**

#### **Apertura**

Buenos días/tardes, mi nombre es Jacqueline Ibarra, soy estudiante del Magíster en Gestión y Desarrollo de Local y Regional de la Universidad de Chile. En el marco de la cátedra de seminario de título, me encuentro realizando el levantamiento de información con actorías claves, en el contexto del trabajo desarrollado para la modificación parcial del Plan Regulador de Valparaíso de 2018. Uno de los objetivos de la investigación es conocer las estrategias de participación de la municipalidad de Valparaíso, diseñadas para dar cuenta de las demandas ciudadanas de las actorías anti inmobiliarias y su influencia en la definición en la modificación parcial del Plan Regulador de Valparaíso de 2018.

Es importante que usted tenga en cuenta que con su entrevista no corre ningún riesgo y es libre de no contestar preguntas que le provoquen incomodidad. Tampoco existe ningún tipo de pago, compensación o beneficio asociado a su colaboración, ya que es totalmente voluntaria. Junto con esto, es necesario mencionar que no existen respuestas acertadas o incorrectas ya que la finalidad de la entrevista es conocer su punto de vista, así que, por favor, siéntase libre de hablar y aportar a la conversación. Por último, le pido su consentimiento para grabar esta entrevista y tener registro completo para analizar en profundidad la información. Considerando todo lo anterior, ¿acepta participar en el estudio y que la entrevista sea grabada en audio?

#### **Caracterización del(a) entrevistado(a)**

- Me gustaría comenzar preguntándole su nombre, su profesión y el rol que desempeñó en la Secretaría Comunal de Planificación de la Municipalidad de Valparaíso, durante el desarrollo de la Modificación Parcial del PRC de 2018.
- Según su apreciación, usted ¿Cómo participó en la Modificación Parcial del PRC de Valparaíso en 2018?

## **Percepciones en torno a la modificación parcial del PRC**

- Según lo indagado, la memoria explicativa del PRC señala que uno de los elementos claves para la elaboración de la propuesta de modificación parcial del PRC de 2018, es la participación ciudadana. En este sentido, le pido por favor comente ¿por qué fue considerada relevante la participación ciudadana en este proceso?
- Considerando lo que hemos conversado, ¿cómo consideraría usted que incidió la participación ciudadana en la propuesta de modificación parcial del PRC?
- A propósito de la participación ciudadana, ¿puede comentar el diseño del proceso de participación ciudadana y cuál fue su objetivo?
- Posterior a la conclusión del proceso de participación y considerando la información recabada ¿de qué forma se incorporó la visión de la ciudadanía en propuesta de la modificación parcial del PRC?
- De acuerdo a lo investigado, la primera propuesta elaborada de modificación parcial del PRC fue rechazada en el concejo municipal ¿qué elementos cree influyeron para que no se aprobara dicha propuesta?
- Con el rechazo de la primera propuesta ¿cuál fue la estrategia para elaborar la segunda formulación de modificación parcial del PRC?
- Considerando que la segunda propuesta finalmente fue aprobada por el concejo municipal ¿qué tan satisfactoria fue esta propuesta en consideración a las demandas ciudadanas que se manifestaron en el proceso de participación?

## **Evaluación**

- ¿Puede identificar elementos facilitadores y obstaculizadores del desarrollo de la modificación parcial del PRC de 2018
- ¿Existe alguna buena práctica que desee mencionar?

## **Cierre**

- Para cerrar, ¿existe algún otro aspecto que le gustaría agregar o comentar, o algún ámbito importante que hayamos omitido de la conversación?

Muchas gracias por su tiempo y disposición el día de hoy.

## **7.2.2 Pauta de entrevista: Actorías anti inmobiliarias.**

### **Apertura**

Buenos días/tardes, mi nombre es Jacqueline Ibarra, soy estudiante del Magíster en Gestión y Desarrollo de Local y Regional de la Universidad de Chile. En el marco de la cátedra de seminario de título, me encuentro realizando el levantamiento de información con actorías claves, en el contexto de la articulación territorial del movimiento anti inmobiliarios de antes y durante el año 2018. El objetivo de la investigación es conocer la trayectoria de su organización, sus motivaciones y demandas, para verificar si se reflejaron en la modificación parcial del Plan Regulador de Valparaíso de 2018.

Es importante que usted tenga en cuenta que con su entrevista no corre ningún riesgo y es libre de no contestar preguntas que le provoquen incomodidad. Tampoco existe ningún tipo de pago, compensación o beneficio asociado a su colaboración, ya que es totalmente voluntaria. Junto con esto, es necesario mencionar que no existen respuestas acertadas o incorrectas ya que la finalidad de la entrevista es conocer su punto de vista, así que, por favor, siéntase libre de hablar y aportar a la conversación. Por último, le pido su consentimiento para grabar esta entrevista y tener registro completo para analizar en profundidad la información. Considerando todo lo anterior, ¿acepta participar en el estudio y que la entrevista sea grabada en audio?

### **Caracterización de la/el entrevistada/o**

- Me gustaría comenzar preguntándole su nombre, a qué se dedica, el nombre de la organización anti inmobiliaria de la que era parte y el rol que desempeñaba en la organización antes mencionada, en el contexto del trabajo desarrollado en la Modificación Parcial del PRC de Valparaíso de 2018
- Considerando la respuesta de la pregunta anterior ¿cuáles fueron sus motivaciones para participar en dicha organización?

## **Caracterización del Proceso de Intervención a nivel general**

- De acuerdo a lo informado en sus anteriores respuestas, le pido por favor me comente sobre la trayectoria de su organización, considerando: inicio de la organización, motivaciones, de qué sector territorial pertenecían las personas que conformaban la organización, cantidad de personas y cualquier otro elemento que le parezca relevante de mencionar.
- Considerando las motivaciones de la organización, por favor, comente ¿Cuáles eran las principales demandas de su organización, en torno a la construcción en altura?
- A propósito de la trayectoria de su organización, previo a la modificación parcial del PRC de 2018 ¿la organización tuvo algún acercamiento con instituciones públicas y privadas para plantear sus demandas? y si fue así ¿cuáles fueron y qué resultado tuvo?
- Pensando en que la municipalidad es la institución que regula, entre otras, la construcción de edificaciones, comente por favor ¿cómo inició y se desarrolló el trabajo de su organización con la municipalidad de Valparaíso, en el contexto de la modificación parcial del PRC de 2018?
- Según lo planteado por la municipalidad de Valparaíso, la participación ciudadana fue un elemento clave para el levantamiento de información acerca de las demandas territoriales, en el marco de la propuesta de modificación parcial del PRC de 2018. En este sentido, ¿cuál es su percepción sobre el proceso de participación diseñado para la propuesta de modificación parcial del PRC de 2018, evaluando aspectos como la convocatoria, instrumentos aplicados, aspectos operativos de la ejecución o cualquier otro componente que le parezca pertinente de mencionar? Identifique por favor facilitadores y obstaculizadores del proceso.
- A partir de todo lo conversado ¿cuál es su apreciación respecto de los resultados de la modificación parcial del PRC de 2018?

- Desde los movimientos anti inmobiliarios y contemplando sus demandas ¿existe conformidad sobre los resultados de la modificación parcial del PRC de 2018? ¿por qué?

### **Cierre**

- Para cerrar, ¿existe algún otro aspecto que le gustaría agregar o comentar, o algún ámbito importante que hayamos omitido de la conversación?

Muchas gracias por su tiempo y disposición el día de hoy.

### **7.2.3 Pauta de entrevista: Profesional proceso de modificación parcial PRC 2018 Municipalidad de Valparaíso**

#### **Apertura**

Buenos días/tardes, mi nombre es Jacqueline Ibarra, soy estudiante del Magíster en Gestión y Desarrollo de Local y Regional de la Universidad de Chile. En el marco de la cátedra de seminario de título, me encuentro realizando el levantamiento de información con actorías claves en el marco de la modificación parcial del PRC del año 2018. En ese sentido, se considera relevante conocer las percepciones de las personas que cumplieron un rol como ejecutoras/es de las instancias de participación que se realizaron en este proceso. El objetivo de la investigación es conocer la trayectoria de su organización, sus motivaciones y demandas, para verificar si se reflejaron en la modificación parcial del Plan Regulador de Valparaíso de 2018.

Es importante que usted tenga en cuenta que con su entrevista no corre ningún riesgo y es libre de no contestar preguntas que le provoquen incomodidad. Tampoco existe ningún tipo de pago, compensación o beneficio asociado a su colaboración, ya que es totalmente voluntaria. Junto con esto, es necesario mencionar que no existen respuestas acertadas o incorrectas ya que la finalidad de la entrevista es conocer su punto de vista, así que, por favor, siéntase libre de hablar y aportar a la conversación. Por último, le pido su consentimiento para grabar esta entrevista y tener registro completo para analizar en profundidad la información. Considerando todo lo anterior, ¿acepta participar en el estudio y que la entrevista sea grabada en audio?

#### **Caracterización de la/el entrevistada/o**

- Me gustaría comenzar preguntándole su nombre, a qué se dedica actualmente, qué función cumplía en la municipalidad el año 2018 y qué rol cumplió en el proceso de la modificación parcial del PRC que se realizó en ese año.
- Considerando la respuesta de la pregunta anterior, ¿cuáles fueron sus motivaciones para participar en este proceso?

## **Caracterización del Proceso de Intervención a nivel general**

- Según lo indagado, la memoria explicativa del PRC señala que uno de los elementos claves para la elaboración de la propuesta de modificación parcial del PRC de 2018, es la participación ciudadana. En este sentido, ¿puede comentar la estrategia y el diseño del proceso de participación ciudadana y cuáles fueron los elementos que se consideraron?
- Considerando lo que hemos conversado, ¿cuánto de lo diseñado para el proceso de participación se pudo concretar? Comente por favor facilitadores, obstaculizadores.
- Según su apreciación, el diseño de los procesos de participación ¿fue pertinente con el objetivo de levantar información respecto de las demandas ciudadanas, en torno a la construcción en edificios en altura?
- Posterior a la conclusión del proceso de participación y considerando la información recabada ¿de qué forma se incorporó la visión de la ciudadanía en la propuesta de la modificación parcial del PRC?
- A partir de todo lo conversado ¿cuál es su apreciación respecto de los resultados de la modificación parcial del PRC de 2018?

## **Cierre**

- Para cerrar, ¿existe algún otro aspecto que le gustaría agregar o comentar, o algún ámbito importante que hayamos omitido de la conversación?

Muchas gracias por su tiempo y disposición el día de hoy.

## 8. BIBLIOGRAFÍA.

- Boisier , S. (1999). *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*. Santiago de Chile : Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal.
- Contraloría General de la República . (06 de Agosto de 2017). Preinforme de observaciones N° 388 de 2017, de auditoría efectuada a los ingresos y gastos de la Municipalidad de Valparaíso. Valparaíso.
- Cortés, C., & Crisosto, R. (2012). *Espacios institucionales de participación y actores políticos comunales: mapeo exploratorio de la participación ciudadana en seis comunas de la Región Metropolitana*. Santiago: Fundación Decide. Democracia, Poder y Territorio - Fundación Heinrich Böll.
- Da Silva, C. (2014). Pesca Artesanal e produção do espaço. Desafios para a reflexão geográfica. Río de Janeiro, Brasil: Consequência.
- Díaz, C. (2004). *Teoría y metodología de los estudios de la mujer y el género*. Neuquén: Policopiado.
- Díaz, L., Torruco, U., Martínez, M., & Varela, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en educación médica*, 2(7), 162-167.
- Echeverría, G., & Maturana, J. M. (2015). Análisis crítico del discurso de políticas públicas en diversidad sexual en Chile. *Universitas Psychologica*, 14(4), 1485-1498. Recuperado el 2013
- Encinas, F., Truffello, R., Aguirre, C., & Hidalgo, R. (2019). Especulación, renta de suelo y ciudad neoliberal. O por qué con el libre mercado no basta. *Arq 102*, 120-133.
- Gobierno Regional Región de Valparaíso. (2021). *Área Metropolitana de Valparaíso. Diagnóstico y orientaciones para su gestión y desarrollo*. Valparaíso.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. (2014). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- Herrera Rodríguez, J., Guevara Fernández, G., & Munster de la Rosa, H. (2015). Los diseños y estrategias para los estudios cualitativos. Un acercamiento teórico-metodológico. *Gaceta Médica Espirituana*, 17(2), 120-134.
- Hidalgo, R., Alvarado, V., Arenas, F., Salazar , A., & Volker, P. (2016). La Comunidad Desidente: reacción, métodos y conflictos socio-espacial en el borde costero de la Región de Valparaíso. *ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 10 (30), 31-56.

- Hidalgo, R., Volker, P., & Ramírez, N. (2014). La ciudad inmobiliaria: mecanismos institucionales, relaciones de poder y mercantilización del medio natural. El caso del área metropolitana de Valparaíso. *Scripta Nova. Vol XVIII, núm. 493 (34)*.
- I. Municipalidad de Valparaíso. (2018). *Memoria Explicativa Modificación Pacial al Plan Regulador Comunal de Valparaíso. Identificación de recursos de valor patrimonial, cultural, sectores altos, cerros de Valparaíso*. Valparaíso.
- I. Municipalidad de Valparaíso. (23 de Diciembre de 2020). *Plan de Desarrollo Comunal de Valparaíso 2020-2030*. Obtenido de <https://web.municipalidaddevalparaiso.cl/wp-content/uploads/2022/04/PLADECO-2020-2030-VALPARAISO.pdf>
- Kornbluth Camblor, D. (2021). El diseño político del proceso de financiarización de la vivienda y la infraestructura en Chile. *INVI, 36 (103)*, 54-84.
- Krause. (1995). La investigación cualitativa: un campo de posibilidades y desafíos. *Revista temas de educación, N°7*, 19-39.
- Márquez Poblete , M., & Veloso Pérez, E. (2020). El ordenamiento territorial en Chile: Estado del arte . *Estado, Gobierno y Gestión Pública* , 139-179.
- Molina, M., Romero, H., & Sarricolea, P. (2009). Características socioambientales de la expansión urbana de las áreas metropolitanas de Santiago y Valparaíso. *Chile: del país urbano al país metropolitano*, 187-200.
- Montañez Gómez, G., & Delgado Mahecha, O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuaderno de Geografía, vol VII, N° 1-2*, 120-134.
- ONU, O. d. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible, Organización de las Naciones Unidas*. Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>
- Quinteros Flores, C. (2021). La paradoja de los sistemas de participación ciudadana y el despertar de las insurgencia en Chile. *CUADERNOS DEL CLAEH · Segunda serie, año 40, n.o 113*, 35-48.
- República de Chile . (s.f.). *Decreto 2.888, Promulga Modificación al Plan regulador Comunal de Valparaíso*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <https://bcn.cl/3hjrs>
- República de Chile . (s.f.). *Ley general de Urbanismo y Construcciones, Ministerio de Vivienda y Urbanismo*. Obtenido de <https://www.minvu.gob.cl/wp-content/uploads/2020/05/Ley-General-Julio-2023-Ley-21.582-D.O.-07-07-2023-.pdf>
- República de Chile. (2005). *Constitución Política de la República de Chile, texto refundido, coordinado y sistematizado por el decreto supremo N° 100, de 2005, del Ministerio*

- Secretaría General de la Presidencia*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <https://bcn.cl/2f6sk>
- República de Chile. (s.f.). *DS. 32, Reglamento para la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile BCN: <https://bcn.cl/2faef>
- República de Chile. (s.f.). *Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile BCN: <https://bcn.cl/2f707>
- República de Chile. (s.f.). *Ley N° 16.391, que crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional: <https://bcn.cl/2f86q>
- Republica de Chile. (s.f.). *Ley N° 18.695, orgánica Constitucional de Municipalidades, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <https://bcn.cl/2kd8s>
- Sanchez M. , A., Bosque M. , J., & Jiménez V. , C. (2009). Valparaíso: su geografía, su historia y su identidad como Patrimonio de la Humanidad. *Estudios Geográficos*. Vol. LXX, 266, 269-293.
- Sharp Fajardo , J., Escobar Lobos, A., Madriaga Flores, T., Saavedra Fuentes, A., Valdivia Bravo, J., Ampuero Medina , P., . . . Ruiz Encina, R. (2023). *Transformar los territorios. Experiencias y aprendizajes de la Alcaldía Ciudadana de Valparaíso*. Valparaíso: Vía Porteña .
- Sharp Fajardo, J. (18 de junio de 2021). Presentación equipo directivo, segundo período del Proyecto de la Alcaldía Ciudadana. Valparaíso, Chile.
- UNESCO, O. d. (s.f.). *Valparaíso, sitio patrimonio cultural de la humanidad*. Obtenido de <https://whc.unesco.org/en/list/959>
- Varios. (2023). *Transformar los territorios. Experiencias y aprendizajes de la Alcaldía Ciudadana de Valparaíso*. Valparaíso: Vía Porteña.
- Vergara-Constela, C., & Casellas, A. (2016). Políticas estatales y transformación urbana: ¿hacia un proceso de gentrificación en Valparaíso, Chile? *Eure*, vol 42. N° 16, 123-144.
- Werner, G., Bemmerlein- Lux, F., & Arenas, F. (1994). Ordenamiento Territorial, Medio Ambiente y Planificación Regional. *Mimeo*.