



Revista Austral de Ciencias Sociales

ISSN: 0717-3202

ISSN: 0718-1795

revistaaustral@uach.cl

Universidad Austral de Chile

Chile

Santibañez Frey, Hector  
**Conflictos socio-ambientales en el Área Metropolitana de Valparaíso**  
Revista Austral de Ciencias Sociales, núm. 35, 2018, pp. 261-281  
Universidad Austral de Chile  
Chile

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=45959310015>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UACH  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# Conflictos socio-ambientales en el Área Metropolitana de Valparaíso

Socio-environmental conflicts in the Metropolitan area of Valparaíso

HECTOR SANTIBAÑEZ FREY\*

## Resumen

El proceso creciente de urbanización que afecta a importantes territorios, tanto en Chile como en América Latina, unido al aumento de grandes proyectos energéticos, extractivos e inmobiliarios, que buscan acrecentar el capital y financiar la expansión de la economía global, son una fuente constante de conflictos socio-ambientales, donde los intereses económicos de los grupos de poder se contraponen con los intereses ambientales y culturales de grupos ciudadanos que buscan proteger los recursos y los espacios naturales de los territorios que habitan. Estos conflictos, que ocurren en las

distintas formas y niveles de urbanización que se dan en el mundo, se expresan con cierta relevancia en el Área Metropolitana de Valparaíso, donde se están produciendo, de manera cada vez más recurrente, condiciones preocupantes de degradación ambiental y pérdida de la biodiversidad, derivando en una cantidad importante de disputas y formas crecientes de polarización social. En este artículo presentamos los resultados preliminares de un estudio exploratorio que, desde el campo de la antropología ecológica, aborda algunos conflictos socio ambientales presentes hoy en día en esta área metropolitana, centrando nuestro objetivo en describir tres casos donde se ven enfrentados los intereses de la ciudadanía con los intereses económicos de grupos corporativos. Los casos descritos reflejan experiencias de resistencia social surgidas desde los espacios ciudadanos involucrados en estos conflictos y permiten identificar los contenidos y prácticas que favorecen la participación e inclusión ciudadana en los procesos de gestión urbana y ambiental de las áreas metropolitanas del país.

**Palabras clave:** Conflicto socio ambiental, área metropolitana, ciudadanía, territorio

## Abstract

The growing process of urbanization affecting important territories, both in Chile and in Latin America, together with the increase in large energy, extractive and real estate projects, which seek to increase capital and finance the expansion of the global economy, are A constant source of socio-environmental conflicts, where the economic interests of power groups are

\* Antropólogo. Mag. en Desarrollo Regional y Medioambiente. Gobierno Regional de la Región de Valparaíso. Correo electrónico: hector.santibanez@gorevalparaiso.gob.cl

set against the environmental and cultural interests of citizen groups seeking to protect the resources and natural spaces of the territories they inhabit. So. These conflicts, which occur in the different forms and levels of urbanization that occur in the world, are expressed with some relevance in the Metropolitan Area of Valparaíso, where there are increasingly worrying conditions of environmental degradation and Loss of biodiversity, leading to a significant number of disputes and increasing forms of social polarization. In this article we present the preliminary results of an exploratory study that, from the field of ecological anthropology, addresses some socio-environmental conflicts present today in this metropolitan area, focusing our objective in describing three cases where the interests of the citizens are confronted with the Economic interests of corporate groups. The cases described reflect experiences of social resistance arising from the citizen spaces involved in these conflicts and allow the identification of the contents and practices that favor citizen participation and inclusion in the processes of urban and environmental management of The metropolitan areas of the country.

**Key words:** Socio-environmental conflict, metropolitan area, citizenship, territory

## 1. Introducción

Es innegable que los procesos crecientes de urbanización y metropolización que se producen en distintas partes del mundo están ocasionando graves impactos ambientales, que amenazan no sólo la vida de los seres humanos, sino que la de todo el planeta, así por ejemplo: las emisiones urbanas constituyen una parte importante de los gases del efecto invernadero

y son uno de los principales responsables de la destrucción de la capa de ozono; la alta demanda por recursos hídricos los está agotando o degradando; la impermeabilización de la superficie en las áreas urbanas está cambiando la hidrografía de las afluencias; la eliminación incorrecta de los desechos urbanos e industriales está contribuyendo al deterioro de la calidad del agua potable; la presión por suelo urbano ha inducido a una urbanización inapropiada, afectando a los ecosistemas naturales circundantes, con la consiguiente pérdida de biodiversidad, entre muchos otros impactos.

Entre las regiones más urbanizadas del planeta se menciona América Latina, región cuya población urbana se estimaba, en el 2010, en un 80%. Este porcentaje, si bien es ligeramente inferior a los de Estados Unidos y Canadá, es muy superior a las cifras de África o Asia, donde más del 50% de la población vive en zonas rurales.

Cabe señalar que la urbanización es un fenómeno relativamente reciente en la región, y se desarrolla principalmente a partir de los años cincuenta del siglo pasado. En efecto, hasta 1950, América Latina era un continente predominantemente rural (Canales y Canales 2013:31).

Según el Reporte de las Ciudades del Mundo 2016 de la ONU, Chile aparece como uno de los países más urbanizados de América. De acuerdo al informe, el porcentaje de población que vive en áreas urbanas es de un 89,5% y se proyecta que al 2025 supere el 90%. Ahora, más de dos tercios de esa población se concentra en tres grandes conurbaciones o zonas metropolitanas: Santiago, Concepción y Valparaíso.

En ese contexto y en el marco del proceso de descentralización que vive el país, el cual

considera el traspaso de nuevas competencias desde el nivel central a los gobiernos regionales, uno de los temas nuevos que se instala dice relación con la gestión de esas zonas o áreas metropolitanas. La normativa legal, aprobada recientemente en el Congreso Nacional, que modifica la Ley 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional, señala,

En cada región podrán constituirse una o más áreas metropolitanas que serán administradas por el gobierno regional respectivo con el objeto de coordinar las políticas públicas en un territorio urbano. (Artículo 104 bis, Ley 21.074, Ministerio del Interior y Seguridad Pública)

Esta modificación legal define el área metropolitana como el territorio que se conforma por dos o más comunas, pertenecientes a una misma región, que se encuentran territorialmente unidas entre sí, compartiendo el uso de equipamiento e infraestructura urbana y que, en conjunto, su población supera los 250 mil habitantes. Al respecto, la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC) indicaba que si esta unidad sobrepasaba los 500.000 habitantes, “le corresponderá la categoría de área metropolitana para los efectos de su planificación” (Art. 34 Ley 20.791).

Para complementar esta indicación, podemos señalar que una metrópolis, por lo general, corresponde a una ciudad que desde un núcleo central y con la disponibilidad de los recursos de la sociedad industrial, provoca una rápida urbanización de áreas contiguas, incorporándolas en una nueva trama urbana y socioeconómica, sobrepasando los límites de las unidades político-administrativas a las que pertenecían (Costa 1970).

En ese contexto, el Gobierno Regional (GORE) de la Región de Valparaíso ha iniciado una serie

de acciones que tienen por objeto abordar la gestión de una de las principales áreas metropolitanas que existen en Chile. Para ello, recientemente se ha conformado un Consejo Regional de Desarrollo Urbano, compuesto por actores públicos y privados que son considerados relevantes para esta materia, dentro de cuyas funciones está el proponer una gobernanza para el Área Metropolitana de Valparaíso (AMV), así como esbozar los lineamientos de un plan de manejo y gestión para dicha área.

Sin embargo, al revisar los enfoques con los cuales se está abordando la problemática que involucra la gestión del AMV, notamos el predominio de una mirada urbanista centrada sólo en ciertas problemáticas metropolitanas (infraestructura, movilidad, transporte y tratamiento de residuos), en desmedro de otras miradas, algunas ausentes, que permitirían enriquecer su planificación y gobernanza. Una de estas miradas, dice relación con los conflictos socio-ambientales que han sido gatillados, en algunos casos, por inadecuados instrumentos normativos de regulación y ordenamiento territorial, y en otros, por la especulación inmobiliaria que practican ciertos grupos de poder económico, lo que ha provocado que se levanten, en numerosos lugares del AMV, voces organizadas que demandan una mayor protección del territorio y sus espacios naturales.

Estos conflictos socio ambientales han sido profusamente descritos por la investigación aplicada, y en la experiencia comparada encontramos numerosos ejemplos de las transformaciones ambientales que han provocado grandes proyectos de inversión en la minería, energía y sector inmobiliario. Estos proyectos:

(...) apoyados en discursos desarrollistas de corte neoliberal o post neoliberal (...) promueven la explotación de recursos a gran escala para generar crecimiento económico y disminuir la pobreza (Romero 2015:2).

Pero, también se registra, de forma paralela, el surgimiento de grupos organizados de la sociedad civil que se resisten a dichas transformaciones, visibilizando la enorme degradación ambiental y social que aquellos proyectos generan, y cómo estas diferentes identidades y racionalidades que emergen lo hacen cuestionando el modelo impuesto para alcanzar el desarrollo. Estas resistencias sociales se dan por parte de grupos ciudadanos que han desarrollado discursos y prácticas de conservación del medioambiente a distintas escalas. Aquí los conflictos socio ambientales aparecen como una red de situaciones con contenido histórico, cultural, político y ambiental, que escapan a los límites de un proyecto de inversión determinado, y que conectan territorios y grupos culturales que parecen distintos y distantes.

Sin embargo, considerar sólo estas visiones y prácticas de conservación del medioambiente, a veces muy fragmentarias, no permiten abordar conflictos que por definición son complejos e inciertos. En este sentido surge la necesidad de avanzar hacia un diálogo fértil que sea la base de una gobernanza transformadora y previsor de los conflictos socio ambientales.

En el AMV estos conflictos y disputas por el territorio no han estado ausentes y la acompañan desde hace varias décadas. Ahí tenemos, como ejemplo, la histórica contaminación y degradación ambiental que ha afectado por años al sector de la bahía de Quintero y Ventanas, ubicada al norte de esta área metropolitana, y que forma parte de su zona de influencia. A ello, debemos sumar las demandas ciudadanas por

la protección de humedales, campos dunares, cuencas hidrológicas, cerros y quebradas, así como las reivindicaciones por el acceso público al borde costero y al suelo con fines habitacionales, estas últimas levantadas por innumerables familias que ocupan terrenos de manera informal en distintos puntos del AMV.

En el marco de este artículo nos proponemos describir tres casos de conflictos socio ambientales que están hoy día presentes en el Valparaíso Metropolitano. Estos son: el campo dunar de la comuna de Concón; la cuenca del estero de Reñaca, en la comuna de Viña del Mar; y la zona norte de la comuna de Quilpué. Para alcanzar este objetivo desarrollamos un estudio de carácter descriptivo, con un enfoque cualitativo sobre las condiciones ambientales, sociales, culturales y políticas que caracterizan a estos conflictos, así como de las experiencias que, en términos de gestión ambiental, han logrado implementar las comunidades organizadas que demandan la protección y conservación de estos espacios. En cuanto a las fuentes y los medios de recolección de información utilizados en este estudio, se emplearon algunas técnicas fundamentales de la investigación cualitativa como son la interacción con “*informantes claves*” y el “*trabajo de campo*”. Estas se complementaron con otras técnicas cualitativas, como el uso de entrevistas, la revisión y análisis documental y el trabajo con grupos focales.

## 2. El concepto de conflicto socio-ambiental.

La conflictividad socio ambiental no es un fenómeno nuevo, sin embargo, nunca antes se habían desatado de manera simultánea tantos problemas de este tipo, con tramas causales

tan diversas y con efectos tan destructivos. Se dice que lo distintivo de los actuales conflictos socio ambientales es que muchos de ellos se originan en el marco de un creciente y globalizante deterioro ambiental. En la mayoría de los casos, la base del conflicto está en el impacto o peligro inminente de degradación de alguna o todas las dimensiones (físico-química, biológica o energética) de la funcionalidad ecológica de los territorios, los que muchas veces son la base identitaria de la comunidad que los habita (Espinoza 2015).

Por otra parte, existe un cierto consenso en cuanto a entender el conflicto socio ambiental como un tipo particular de conflicto social. Al respecto, Santandreu y Gudynas destacan algunas características generales de los conflictos sociales, señalando que: a) son procesos, es decir, no son estáticos y tienen un desarrollo temporal, lo que implica que pueden analizarse en términos de ciclos con un inicio, un desarrollo y un cierre, que puede ser parcial o total; b) estos procesos tienen lugar en el ámbito público, por lo que se excluyen las disputas del espacio privado; c) si no se producen acciones por parte de actores sociales que a su vez generen reacciones en otros actores, no estaremos ante un conflicto; d) presupone acciones colectivas en las que grupos de personas entran en disputa. (En Walter 2009).

En este sentido, los conflictos socio ambientales se presentarían:

(...) como un conjunto de relaciones de pugna y confrontación, en el que interactúan comunidades, grupos sociales, instituciones, empresas e individuos, motivados por el despliegue de formas problemáticas de apropiación de recursos y espacios territorializados (Espinoza 2015:200).

Por tanto, constituyen el resultado de decisiones y/ o acciones que se transforman en amenazas para los intereses de grupos sociales que se vinculan a un territorio, afectando negativamente las condiciones más generales de reproducción de ese territorio. También se requiere que el riesgo o el impacto de una actividad consigan vulnerar, por lo menos, alguna de las dimensiones del ambiente con la que los habitantes de un sitio mantienen un vínculo común que funda su identidad o reproductividad social. Esta es una condición suficiente para que emerja el conflicto socio ambiental.

En el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) sostienen que toda manifestación pública, en la que existe al menos una oposición organizada que se moviliza por la protección integral de los recursos ambientales disponibles, que se ven amenazados por la ejecución de un proyecto o una estructura de aplicación territorial, expresa una situación de conflicto.

El inicio de un conflicto ambiental, según el OLCA, se da cuando los potenciales afectados,

(...) inician acciones con el objeto de evitar un daño ambiental o lograr su reparación (...) el conflicto ambiental supone la existencia o amenaza de un daño junto a las acciones realizadas por los afectados (OLCA 1998: 5).

Por su parte, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) define los conflictos socio ambientales como:

(...) disputas entre diversos actores -personas naturales, organizaciones, empresas privadas y/o el Estado-, manifestadas públicamente y que expresan divergencias de opiniones, posiciones, intereses y planteamientos de demandas por la afectación (o potencial afectación) de derechos humanos, derivada del acceso y uso de los recursos naturales, así como



por los impactos ambientales de las actividades económicas (En OLCA 2013)<sup>1</sup>

En el Mapa de los Conflictos Socio Ambientales en Chile, cada conflicto, para ser registrado en el mapa, debe cumplir con las siguientes condiciones:

1. Existir una controversia pública que manifiesta una diferencia de intereses relacionados con el acceso o el uso de recursos naturales, o bien, con impactos sociales y ambientales de las actividades económicas en el territorio donde se localizan.
2. En la controversia deben participar dos o más actores (personas naturales, organizaciones, empresas públicas y privadas, y el Estado) que se puedan identificar y distinguir.
3. Desarrollo, por parte de los actores involucrados, de acciones (recursos judiciales, protestas, cartas públicas, etc.) para hacer prevalecer sus intereses o visibilizar sus posiciones, con lo cual la controversia se hace conocida para un número mayor de personas, además de los propios involucrados.
4. Existe al menos un registro del conflicto en los medios de comunicación (nota de prensa, reportaje) que permite constatar su existencia, independientemente de la fecha de inicio del conflicto y la etapa en que se encontraba en el momento del registro (INDH 2016)

Las dificultades siempre aparecerán cuando estos conflictos no son abordados proactivamente en etapas tempranas, llegando

entonces a manifestarse en la forma de crisis o situaciones graves, con mayor o menor nivel de violencia, lo que siempre representa altos costos para todos los involucrados. Es por eso que, dentro del proceso de resolución de estos conflictos, la ciudadanía empoderada reclama su derecho de incidir en las decisiones que le afectan y proponen para ello nuevas formas de relacionamiento y gobernanza.

Es en el contexto de estas dificultades que se requiere de una buena gobernanza, la cual se transforma en un factor clave para prevenir y modificar los conflictos socio ambientales. En este sentido:

La buena gobernanza alude a la gestión de sistemas y a la capacidad y legitimidad de los actores para participar en procesos de diálogo intercultural y llegar a acuerdos sostenibles...implica gestión pública efectiva y sociedad civil participativa y proactiva para que en una suerte de corresponsabilidad en la gestión del desarrollo se hagan cargo de la búsqueda y construcción conjunta de los caminos y convergencias hacia el desarrollo humano sostenible (Arce 2014).

Esta buena gobernanza considera la capacidad de los diversos actores para tomar decisiones adecuadas, que cuenten con reconocimiento y legitimidad por parte de los otros actores involucrados. Para ello, necesitamos que los procesos de toma de decisión cuenten con niveles apropiados de participación y transparencia. Aquí se hace necesario una cultura de diálogo que propenda hacia el desarrollo humano sostenible. Es en este camino donde el papel de una buena gobernanza se vuelve crucial para contribuir a la prevención y transformación de los conflictos socio ambientales.

La buena gobernanza no solo implica diálogo fecundo y capacidad de los actores para alcanzar el entendimiento, sino que requiere

<sup>1</sup> Disponible en: <http://olca.cl/articulo/nota.php?id=103831>

desarrollar un conjunto de procesos y herramientas de gestión: zonificación ecológica y económica y ordenamiento territorial, tecnologías limpias, procesos de monitoreo participativo, instrumentos efectivos de gestión ambiental, certificación ambiental pública e independiente, entre otros (Arce 2014). También es necesaria la acción multisectorial y el desarrollo de espacios y plataformas de diálogo, así como la conformación de comisiones técnicas especializadas que contribuyan a otorgar mayor visión y calidad a los procesos de toma de decisión y resolución de los conflictos socio ambientales. Ahora, sin duda, para que estos procesos sean eficaces y de calidad se requiere de buena información y que esta sea accesible para todos los involucrados, lo cual implica implementar sistemas efectivos de comunicación e investigación de estos conflictos, así como de participación ciudadana, para que la información llegue en forma oportuna a todos los actores, y en los formatos más apropiados y culturalmente pertinentes.

### 3. El Área Metropolitana del Gran Valparaíso.

Esta área metropolitana, localizada en el litoral central de la Región de Valparaíso, se conforma por las comunas de Valparaíso, Viña del Mar y Concón, pertenecientes a la provincia de Valparaíso y las comunas de Quilpué y Villa Alemana, que forman parte de la provincia de Marga Marga. Según el censo del 2017, en el AMV viven 944 498 habitantes, lo que la convierte, después de las áreas metropolitanas de Santiago y Concepción, en la tercera conurbación más poblada del país<sup>2</sup>.

Una característica territorial del AMV es su diversidad geográfica y el presentar valores espaciales distintivos como los ejes transversales del estero Marga-Marga, el estero Reñaca y el río Aconcagua, así como el eje longitudinal del borde costero. Otro de los antecedentes geográficos relevantes del AMV es que se encuentra situada entre la costa mediterránea central y la cordillera montañosa<sup>3</sup>. En el entorno del área urbana, la mayor concentración de biomasa se encuentra en la Reserva Nacional Lago Peñuelas. En el caso de la comuna de Concón es relevante la presencia del campo dunar que posee una alta biodiversidad y que marca un hito natural del área, así como el humedal en la desembocadura del río Aconcagua. Las comunas mediterráneas de Quilpué y Villa Alemana están más próximas a la Cordillera de la Costa, donde los relieves montañosos y los afluentes de los esteros Marga Marga y Quilpué han permitido la existencia de ambientes favorables para el desarrollo de especies florísticas endémicas y nativas (GORE 2012).

En cuanto a la actividad económica que predomina en el AMV es bastante diversa, concentrándose gran parte de ella en servicios y logística que se enlazan con las actividades portuarias de Valparaíso y con las actividades de pequeña y mediana industria localizadas en Quilpué, Viña del Mar y el sector Placilla-Curauma<sup>4</sup>. Otra actividad de mucha relevancia es la turística, asociada al turismo de sol y playa de las comunas de Concón, Viña del Mar y

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadísticas. Diciembre de 2017. «Censo 2017: Primera entrega de resultados definitivos»

<sup>3</sup> En el litoral, las comunas de Valparaíso y Viña del Mar se encuentran rodeadas de una cadena montañosa de tipo cordillerano, donde hay especies autóctonas como litre, peumo, pataguas, arrayán, quillay y palmas chilenas.

<sup>4</sup> Por su cercanía con Santiago, y también por la bullante operación portuaria, financiera y comercial, esta zona metropolitana es considerada como un importante centro de negocios y una interesante plaza para las inversiones nacionales y extranjeras.



al valor del Sitio Patrimonio de la Humanidad de la ciudad Valparaíso, siendo los destinos preferidos de turistas nacionales y extranjeros. Se destaca, también, una alta presencia de universidades y centros de estudios superiores que impulsan un desarrollo tecnológico y de innovación importante en el país.

Respecto a la realidad socioeconómica, un dato clave de esta área metropolitana son los altos niveles de pobreza e inequidad social que se manifiestan en su población. El área cuenta con el mayor número de campamentos del país (27,5% del total), 160 campamentos que albergan a 27.378 familias. Estos se concentran en las comunas de Valparaíso y Viña del Mar, que representan el 78,7% de las familias en campamentos de la región (GORE 2012).

Por otro lado, en esta área se han identificado algunas prácticas de gestión territorial que grafican la capacidad de intervención e influencia que han tenido ciertos grupos de interés en la zona de estudio. Entre las prácticas espaciales más significativas tenemos: la expansión urbana liderada por el mercado inmobiliario y una débil reglamentación y gestión urbana por parte del aparato estatal (Panez 2015).

La primera consiste en un fenómeno global que ha otorgado mayores espacios a los actores inmobiliarios para actuar en la producción de la ciudad. Un ejemplo de ello lo vemos en la construcción de viviendas en la comuna de Viña del Mar, ciudad que desde comienzos de los años noventa ha sido impactada por una gran cantidad de proyectos inmobiliarios<sup>5</sup>.

Uno de los impulsores de este crecimiento en la oferta residencial en la ciudad tiene que ver con la vivienda para segunda residencia dirigida, principalmente, a estratos socioeconómicos medios altos y altos (parte importante de ellos provenientes de Santiago), lo que se evidencia en la concentración de las 11.771 viviendas desocupadas en los sectores territoriales del Plan (31,5%), Reñaca Bajo (22,9%) y Recreo (7,0%). Dentro de estos sectores, es particularmente interesante el caso de Reñaca Bajo<sup>6</sup>.

La repercusión más relevante de la práctica espacial del sector inmobiliario es su contribución a la fragmentación y el aislamiento residencial. La concentración de residentes de estrato socioeconómico medio-alto y alto en Reñaca Bajo y otros sectores (principalmente Plan y Recreo) debido a su valor paisajístico y conectividad, se contrapone a la localización de los residentes de estratos más bajos en sectores vecinales de escaso valor inmobiliario (Forestal Alto, Achupallas, Reñaca Alto, Nueva Aurora y Miraflores Alto).

Vinculado al desarrollo inmobiliario descrito, el Estado asumió, de manera contradictoria, una postura de omisión en la producción del espacio. Su práctica se ha caracterizado por una débil gestión, y en algunos casos ausencia de rol, en la regulación territorial, y por impulsar algunas acciones para promover la actividad privada, tal como la aplicación de cambios de uso de suelo (Panez 2015).

<sup>5</sup> Dentro del área metropolitana, Viña del Mar fue la que concentró mayor cantidad de proyectos inmobiliarios impulsados entre 1992 y 2009, comparada con las comunas de Concón y Valparaíso (Hidalgo y Arenas, 2012).

<sup>6</sup> Entre 1992 y 2002, este sector experimentó el mayor crecimiento habitacional de la ciudad, se construyeron aproximadamente 5 mil unidades, lo que representó un incremento del 95,5% de su parque habitacional (Valdebenito, 2011).

Como sostienen Warner y Negrete (2001-2002), la urbanización en el AMV se ha caracterizado por un desarrollo espontáneo, con situaciones dramáticas de urbanización a partir de la falta de control, ya sea de manera formal o informal. Si bien se han actualizado los planes reguladores comunales e intercomunales, hasta ahora el proceso de regulación “parece más formal que sustantivo”, lo que en el caso del AMV se aprecia en el proceso de elaboración y aprobación del Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso (PREMVAL)<sup>7</sup>. Además, el Estado adoptó otra estrategia para favorecer el crecimiento urbano desregulado, por medio de la flexibilización de la normativa vigente. Una de estas flexibilizaciones, se trata de los cambios de uso de suelo<sup>8</sup>.

Las prácticas espaciales descritas anteriormente, han tenido profundos impactos ambientales y sociales en la producción del espacio del AMV. Entre los impactos ambientales tenemos: a) disminución de la biomasa en el entorno urbano, b) el impacto sobre el clima urbano y c) el daño en el patrimonio natural.

En relación a las concentraciones de biomasa, ha habido una disminución progresiva, especialmente en el área que rodea al lago Peñuelas y en las áreas donde se han experimentado los mayores crecimientos de suelo urbano (Romero et al. 2005). Esta baja en la concentración de biomasa no sólo afecta en la pérdida de hábitats y biodiversidad sino que termina negando la contribución de la

naturaleza al desarrollo de las ciudades. En cuanto a los impactos sociales, estos tienen que ver con la mantención de la segregación en el AMV, en donde la expansión del mercado inmobiliario sumado a las nuevas desigualdades en el mercado del trabajo resultante de la transformación productiva, se reflejan territorialmente en una distribución crecientemente fragmentada y segregada de la población.

Desde el punto de vista del acoplamiento entre asentamientos urbanos y espacio geográfico, se destacan los sitios con alto valor para la conservación de la biodiversidad que permanecen, en alguna medida, al margen de la urbanización y el asentamiento. En este contexto toman relevancia espacios significativos como la cuenca del estero Reñaca, el campo dunar de Concón y el área norte de Quilpué, todos los cuales manifiestan un grado importante de fragilidad en su condición de ecosistema natural, principalmente, por la presión que ejerce la extensión del sistema urbano y la presión inmobiliaria.

#### 4. Las dunas de Concón.

Este espacio natural, conocido oficialmente como Campo Dunar de la Punta de Concón, se localiza en el borde costero norte del AMV, en el límite de las comunas de Viña del Mar y Concón<sup>9</sup>. Se encuentran emplazadas sobre una terraza marina alta de 80 msnm, en contacto con una costa rocosa, y tienen la particularidad de que no están siendo alimentadas por arenas

<sup>7</sup> Ministerio de Vivienda y Urbanismo. 2014. Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso. MINVU. Santiago.

<sup>8</sup> Datos recabados dan cuenta que entre 1987 y 2007 se registraron en la Región de Valparaíso 1.121 cambios de uso de suelo, incorporando 39.435,5 hectáreas al suelo urbano (Soto y Alvarez 2012).

<sup>9</sup> Estas dunas son consideradas “un tesoro geológico en vías de extinción”, ya que corresponden a sedimentos eólicos pleistocénicos (2,3 millones de años –100.000 años) y holocénicos (100.000 años al presente).

de la playa, es decir están colgadas, separadas por acantilados, por lo que se trata de una duna fósil, situación geomorfológica que las hace muy frágil (Castro y Brignardello 1997).

La biodiversidad del sector presenta una vegetación de matorral costero y vegetación arbustiva que estabiliza estas dunas en las laderas que dan hacia la avenida costanera. Se encuentran bien conservadas y constituyen uno de los escasos sitios del borde costero de la comuna en el cual aún es posible observar asociaciones vegetales de matorrales del litoral central. Su valor ecológico es de gran envergadura ya que tiene diversos ecosistemas con elevado porcentaje de endemismo y variedad de fauna y flora, siendo este lugar uno de los últimos vestigios del desierto florido del norte de Chile.

Por esos motivos, en 1993, el Ministerio de Educación declaró 44 ha de este sitio como Santuario de la Naturaleza<sup>10</sup>, de un total de 150 ha que constituían el campo dunar. Sin embargo, en marzo del 1994, y como consecuencia de las presiones que ejerció la familia Sosa, principal propietaria del terreno, dicha cartera vino a modificar la superficie declarada santuario, reduciendo a sólo 12 ha la superficie protegida del campo dunar<sup>11</sup>. Ello permitió a los propietarios proyectar la construcción de edificios en altura en un parte importante del campo dunar, que no quedó protegido con la declaratoria, considerando el alto valor de éstos terrenos y su ubicación contigua a centros turísticos (INDH 2016).

Las acciones cabilderas de los propietarios del

predio, agrupados en la Sociedad Urbanizadora Reñaca Concón (Reconsa), e iniciadas en conjunto con el sector de la construcción, tenían por objeto anular la legítima decisión adoptada por el Estado de Chile para brindarle protección al campo dunar. En estas acciones contaron con la valiosa y eficiente cooperación de influyentes personeros políticos,

(...) quienes con extrema soltura demostraron saber cómo hay que moverse en los vericuetos de la administración para lograr sus propósitos (...) todos aquellos que respetamos los valores de la naturaleza deseamos recuperar para esa atractiva zona de arenas relictas la categoría de Santuario de la Naturaleza que tenía antes de que se produjera un acomodo político-mercantil con el cual, en pocos meses, se borró con el codo lo que se había firmado con la mano” (Herman 2017).

Posteriormente, el año 2006 el Ministerio de Educación, en virtud de un acuerdo suscrito entre la propietaria del terreno y la municipalidad de Concón, volvió a corregir el decreto de 1994, fijando nuevos límites para este santuario, y modificando la superficie protegida que quedó en 21.8 ha.<sup>12</sup>

En el año 2011, la sociedad propietaria del campo dunar decidió cerrarlo al libre acceso del público. Además, interpuso un recurso de protección de su derecho a la propiedad ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso. Esto desató una gran polémica entre los vecinos de Concón, iniciando una serie de protestas ciudadanas, recolección de firmas y presentación de documentos en que demostraban que la propietaria renunciaba a cualquier tipo de acción indemnizatoria en el caso de expropiación de las dunas emplazadas en la zona comprendida como santuario de la naturaleza.

<sup>10</sup> Según consta en el decreto exento N° 481 de 1993 del Ministerio de Educación

<sup>11</sup> Como se indica en el decreto N° 106 de 1994, del Ministerio de Educación

<sup>12</sup> De este total, 2,3 ha pertenecían a la comuna de Viña del Mar y 19,5 ha a la comuna de Concón (según consta en el decreto N° 2131 de 2006, del Ministerio de Educación)

Pero, más allá de la polémica que hoy se vive entre ciudadanos, autoridades políticas y la sociedad propietaria, el problema que evidencia el santuario es la carencia de un plan de manejo que posibilite su conservación, lo cual ha estado latente por décadas. Al ser las dunas propiedad privada, la municipalidad ni ningún servicio público puede intervenir en ellas, ni siquiera equipándolas con basureros o señalética.

Ante tal panorama, los vecinos, preocupados por el daño que incluso provocan los propios residentes y visitantes, se han organizado en diversas instancias. Una de las más visibles es la Red Duna Libre, que se crea en julio de 2011. Esta iniciativa comenzó tímidamente de la mano del biólogo Sergio Elórtegui<sup>13</sup>, con el fin de preservar y cuidar un ecosistema milenario y ante la noticia de la urbanización del campo dunar, pero que con el correr del tiempo fue tomando forma hasta transformarse en todo un ícono de las redes sociales.

La noticia de que iban a cercar el campo dunar; que se construirían en el sector once edificios (en una primera etapa del proyecto de la Inmobiliaria Reconsa); y que el santuario estaba en peligro, se esparció con rapidez y movilizó gran cantidad de personas en su defensa. Frente al crecimiento desmedido de la ciudad y su impacto en la dinámica del campo dunar, Camila Hernández, arquitecto e integrante del directorio de la red Duna Libre, sostiene:

Si se dejan solamente 19,5 ha como Santuario de la Naturaleza después de la construcción, eso no le permitirá a la duna mantener su movimiento con el viento, que es necesario. Entonces, de aquí al 2021 desaparecerían,

porque la capacidad de carga de las dunas no es tan grande como para la cantidad de máquinas y edificios que le están poniendo" (Citado por Codoceo 2012)

Entre las muchas acciones que ha realizado Duna Libre estuvo la recolección de firmas de apoyo a su demanda, logrando reunir más de cincuenta mil, las que fueron entregadas al Gobierno directamente en el Palacio de la Moneda. Firmas que apoyan el movimiento, que quieren resguardar un patrimonio que es de todos, que no quieren que las dunas desaparezcan. Su objetivo es claro: obtener mayor protección para el Santuario de la Naturaleza y en lo posible, ampliarlo a través de un área de amortiguación. Para ello, decidieron interponer acciones judiciales que permitan proteger el lugar.

Es así como, en diciembre de 2011, la Corte de Apelaciones de Valparaíso decidió no innovar en cuanto al cierre perimetral del santuario que estaba ejecutando Reconsa, hasta no resolver los recursos de protección interpuestos, tanto por Reconsa como por Duna Libre. Luego, en enero de 2012, la Corte de Apelaciones rechazó el recurso de protección que presentó la empresa, el cual buscaba dejar sin efecto el decreto que paralizaba la construcción de obras en el sector de la duna mayor<sup>14</sup>.

En diciembre de 2012, el Ministerio de Medio Ambiente amplía a 30.1 ha la zona del campo dunar declarada como Santuario de la Naturaleza<sup>15</sup>. El documento reconoce

<sup>13</sup> Académico de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, lleva más de 15 años estudiando y trabajando en el campo dunar, siendo testigo de cómo la presión inmobiliaria ha ido afectando su dinámica y su biodiversidad.

<sup>14</sup> En julio del mismo año, la Corte Suprema confirmó la prohibición para realizar cualquier obra de construcción en el lugar, debido a la inexistencia de un estudio de impacto ambiental por parte de la empresa. Dicha decisión conllevó la paralización de una serie de proyectos que pretendían llevarse a cabo en la zona.

<sup>15</sup> Según consta en el decreto N° 45 del 26 de diciembre de 2012, del Ministerio del Medioambiente.

la existencia en el área de un ecosistema extremadamente frágil, que cuenta con la mayor diversidad de flora y fauna del sistema dunar litoral de Chile, incluyendo especies de flora y fauna nativas y endémicas.

Recientemente, en septiembre de 2016, el Concejo Municipal de Concón acordó en forma unánime gravar los sectores aledaños al Santuario de la Naturaleza como Zona de Área Verde. Esta importante decisión se tomó en el marco de la aprobación del Plano Regulador Comunal, rechazando la propuesta de la Sociedad Reconsa, que estaba respaldada por la Junta de Vecinos Costa de Montemar, para ejecutar proyectos habitacionales en parte de las 20 ha del campo dunar vecinas al Santuario de la Naturaleza, que no están protegidas por la declaratoria, concretándose de esta manera la voluntad política y ciudadana de proteger esta zona.

El Alcalde de la comuna de Concón y presidente del Concejo Municipal, Óscar Sumonte, explicó que, con esta votación se está tomando en cuenta la opinión de la mayoría de los vecinos que exigían la protección del sector:

Esto es una actualización del Plan Regulador que ya viene hace un tiempo trabajando y que ha tenido una gran participación ciudadana. En esta participación ciudadana, los vecinos dijeron que requerían que ese sector aledaño al Santuario de la Naturaleza, que científicamente está demostrado que es necesario protegerlo, a pesar de ser privado, se pudiera convertir en este nuevo Plan Regulador en área verde”(Entrevista en el diario digital El Martutino del 09 de septiembre de 2016).

Si bien con esta decisión no será posible levantar proyectos inmobiliarios en las 20 ha aledañas al Santuario de la Naturaleza, el conflicto aún sigue latente, ya que tanto el campo dunar protegido, como el área verde recientemente

gravada, siguen siendo propiedad privada, y sus dueños esperan revertir esta decisión en instancias judiciales.

## 5. La cuenca del estero de Reñaca.

Se localiza en el límite norte de la comuna de Viña del Mar, aledaña a la comuna de Concón, por el norte, y a la comuna de Quilpué, por el este, formando parte de la red de cuencas hidrográficas de la Región de Valparaíso<sup>16</sup>.

La cuenca de Reñaca forma parte de la red de cerros, cuencas y quebradas que configuran la comuna de Viña del Mar, ciudad emplazada entre los esteros Marga Marga y Reñaca. El crecimiento de los núcleos poblados en la comuna ha generado un deterioro importante de las estructuras naturales que formaban las vías de escurrimientos de las precipitaciones<sup>17</sup>.

En la actualidad y al existir escasa disponibilidad de zonas habitables en el centro de la ciudad, la alta demanda inmobiliaria ha llevado a una mayor presión por utilizar las zonas ubicadas en la vertiente sur del estero de Reñaca.

Uno de los sectores vecinales de la cuenca más impactados por esta expansión urbana lo constituye la población Almirante Gómez

<sup>16</sup> Las poblaciones que habitan gran parte de esta cuenca se asientan en los sectores de Reñaca Bajo, Gómez Carreño, Reñaca Alto y Santa Julia, los que juntos concentran alrededor del 25% de la población total que vive en la comuna de Viña del Mar (aprox. 286 mil, según censo 2002).

<sup>17</sup> El curso principal de la cuenca denominado estero de Reñaca, de 13,6 km. de extensión, tiene una dirección predominante este-oeste y se sustenta en un régimen de agua permanente, derivado de numerosas vertientes ubicadas en torno a la cabecera de la cuenca. Este curso de agua se hace importante sólo en condiciones de escorrentía por lluvia. El estero Reñaca, luego de su paso por las proximidades de Reñaca Alto, escurre por un angosto cajón y desemboca en el Océano Pacífico, al sur de la playa de Reñaca.



Carreño, ubicada en los deslindes meridionales de la cuenca, y que surge en el siglo pasado, a mediados de la década del 60, como parte de una política estatal orientada a brindar una solución habitacional a familias de sectores medios de la comuna y sus alrededores, conformadas mayoritariamente por empleados públicos y particulares (Cebrián et al.2013).

Esta población ve actualmente amenazada su calidad de vida por la construcción de edificios en altura (hasta 25 pisos) y condominios destinados a grupos sociales de mayores ingresos, lo cual está generando un conflicto social por la separación y limitación espacial que se genera. Este frenesí inmobiliario también amenaza el patrimonio natural que les rodea.

Bordeando el límite noreste de la población se encuentra el denominado “Parque Natural Gómez Carreño”, una superficie de 536 ha de bosque nativo que está flanqueada al oeste por el sector de Reñaca Bajo y al este por las poblaciones Expresos Viña y Glorias Navales. Su importancia ecológica reside en la valiosa diversidad de especies de flora y fauna, muchas de ellas endémicas y en peligro de extinción, encontrándose ejemplares de bellotos del norte, cururos, zorros chilla entre otros, todos ellos protegidos por ley, lo cual le otorga al lugar posibilidades ciertas de llegar a ser declarado Santuario de la Naturaleza.

En un reportaje sobre la situación ambiental de este espacio natural, publicado por un diario electrónico local, se hace una descripción interesante del lugar:

Para entrar solo hay que traspasar la débil barrera de lo urbano, desde cualquier sector de Gómez Carreño. Sólo basta dar un par de pasos para emigrar de la ciudad al campo. El escenario cambia. El concreto gris desaparece

y el color verde se toma el lugar, el ruido de los autos se aleja y es reemplazado por el cantar de los pájaros. El contraste con la ciudad es impresionante y está sólo a minutos de ésta. El parque –como ha sido denominado por los habitantes- es un lugar relajante, lleno de flora y fauna autóctona. Un lugar para volver a lo natural, donde la simplicidad lo es todo (Diario Digital La Otra Voz 2012)<sup>18</sup>

Muchos de los habitantes de Gómez Carreño, que han vivido desde pequeños en el sector así como otros que ya no viven allí, pero que pasaron gran parte de su infancia y juventud en él, crecieron y se desarrollaron teniendo este espacio natural como un lugar de referencia y esparcimiento, por lo que gran parte de ellos saben de su riqueza y del valor social y patrimonial que tiene para la comunidad. Para muchos, este espacio ha sido simplemente una extensión de su barrio, un lugar para entrar en contacto directo con la naturaleza: “A diferencia de otros parques este tiene flora y fauna silvestre muy difícil de encontrar cerca de las ciudades y menos en urbes como Viña” (Juan Novoa, vecino. En Santibañez 2017)

Por mucho tiempo, nadie se imaginó que el parque pudiese llegar a estar amenazado o incluso pudiese correr el riesgo de desaparecer. Sin embargo, esto comenzó a suceder en forma progresiva alrededor del año 2000, con la construcción de los primeros condominios y edificios en altura. Esta situación se ha vuelto hoy en día más crítica, las empresas inmobiliarias han estado afanosamente buscando lugares para desarrollar sus proyectos habitacionales y los encontraron en estos terrenos pertenecientes a la Sucesión Dionisio Hernández, propietaria de los remanentes del antiguo Fundo Santa Julia. En este contexto, el año 2012 se constituye formalmente el Comité

<sup>18</sup> En: <http://laotravez.org/el-frenesi-inmobiliario-que-se-esta-comiendo-el-parque-natural-de-gomez-carreno/>



Ecológico Parque Natural Gómez Carreño, integrado principalmente por personas que viven en el sector, la mayoría de ellos jóvenes, preocupadas por defender este espacio natural, al que denominan indistintamente como “el parque”, “el cerro” o “la poza de la virgen”.

Si bien el origen del conflicto lo podemos encontrar en la normativa del Plano Regulador Comunal, que se encontraba vigente y que permitió la construcción de edificios y condominios, con una altura máxima de 25 pisos, en las áreas urbanas aledañas a la población Gómez Carreño, la manifestación mayor del conflicto se va dar a partir del proceso de discusión y aprobación del PREMVAL, por parte del Consejo Regional (CORE).

Este instrumento de ordenamiento territorial va a gravar gran parte de la superficie del espacio natural como Zona de Extensión Urbana (ZEU-7), con lo cual el denominado parque natural quedó amenazado por la expansión de proyectos inmobiliarios que se proyectan desarrollar en el sector, lo cual puede implicar una pérdida importante del paisaje natural y su biodiversidad.

El 2013, el comité ecológico publica en facebook, un manifiesto dónde formalizan por primera vez su demanda a las autoridades comunales y regionales, reforzando, primeramente, su planteamiento en relación a la problemática del desarrollo inmobiliario que afecta al territorio, desde una perspectiva comunal:

Aparte de ser construcciones que no toman en consideración las características patrimoniales, están convirtiendo los barrios en lugares segmentados económica y socialmente, siendo casi una exclusiva oportunidad de compra de una segunda vivienda para personas de la capital, además, de traer aparejado

problemas como el encarecimiento del nivel de vida, mayor densidad demográfica, impacto vial y un estilo de vida que poco se relaciona con las características de nuestras localidades y territorios (en: [www.facebook.com/parquenatural.gomezcarreno](http://www.facebook.com/parquenatural.gomezcarreno))

Para dar cumplimiento a sus objetivos el comité implementa un conjunto de acciones de carácter social, cultural, político y ambiental por la defensa del parque natural y en pos de conseguir una declaratoria de Santuario de la Naturaleza para este espacio: recolección de firmas para ser presentadas a las autoridades municipales y regionales, acciones culturales (murales, carnavales, rituales de la comunidad mapuche, entre otros) y vídeos informativos que se pueden ver en distintos sitios de la web.

Entre las gestiones que realizan con autoridades, se reúnen, durante el 2013, con integrantes de la Comisión de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del CORE y con el Secretario Regional Ministerial (SEREMI) de Vivienda. Estas dos reuniones van a ser claves para alcanzar a introducir algunas modificaciones en la propuesta del PREMVAL, que el SEREMI de Vivienda presentó al CORE para su aprobación, ya que finalmente se acuerda extender, en la zona propuesta para el parque natural, la franja de protección del estero de Reñaca en 100 mts. a cada lado desde el eje del curso de agua y aumentar la superficie de área verde tanto en la zona del estero como en dos quebradas que bajan desde el sector de Gómez Carreño hacia el curso central de agua<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Un logro, sin duda importante, que se da como producto de las gestiones que lleva adelante el Comité, pero que no son suficientes para las aspiraciones de proteger toda el área propuesta para el parque natural. Por ello inician, ante distintos órganos del municipio viamarino, una estrategia más frontal para detener la expansión inmobiliaria en el lugar, entre ellos con la Comisión de Obras del Concejo Municipal, la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) y la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA).

En forma paralela se articulan con otras organizaciones ecológicas y vecinales de la cuenca del estero de Reñaca, surgiendo la idea de gestionar una declaratoria de santuario de la naturaleza que pueda proteger en forma definitiva el espacio natural de la cuenca. Algunos representantes del CORE recogen la propuesta de gestionar una figura de declaratoria que proteja el lugar, acordando el 2014 incorporar este espacio dentro de un conjunto de sitios prioritarios con alto valor para la conservación de la biodiversidad en la región, con el objeto de que se realicen los estudios necesarios que permitan visibilizar su valor y la necesidad de protegerlos mediante algún tipo de declaratoria oficial. Este estudio debiera comenzar a materializarse durante el año 2017.

Uno de las gestiones más recientes y significativas que ha realizado este comité fue lograr que el municipio dictara, en el mes de septiembre del 2015, un decreto de congelamiento de los permisos de construcción, urbanización, loteo y subdivisión en el sector sur de la cuenca de Reñaca, con la finalidad de realizar estudios para modificar el Plano Regulador Comunal (PRC) en esa zona. Entre los argumentos esgrimidos por el municipio se señaló el veloz proceso de urbanización que afecta a la parte alta de la cuenca, junto con la densificación que afecta a las cabeceras de las quebradas que bajan desde Gómez Carreño, lo que está provocando impactos en el funcionamiento urbano y ambiental de este territorio.

Esta modificación al PRC fue promulgada por el municipio mediante Decreto N° 10.046 en septiembre de 2016 que, en lo general, reduce la altura máxima de las edificaciones a siete pisos (la norma anterior permitía una altura máxima de

25 pisos), junto con la introducción de la figura de Equipamiento Verde (EV). Sin embargo, el comité ecológico no quedó conforme con estas modificaciones puesto que sus observaciones en cuanto a brindarle una mayor protección al espacio natural no fueron consideradas. Por ello, continúan realizando gestiones que permitan declarar oficialmente el parque natural como Santuario de la Naturaleza.

## 6. El área norte de Quilpué.

Este territorio se encuentra localizado en la vertiente norte de la cuenca del estero de Quilpué, colindante con la localidad de El Retiro, comuna de Quilpué. En el contexto del AMV corresponde a un área que se ubica en la zona oriente de la conurbación.

La comuna de Quilpué, en términos administrativos, forma parte de la provincia de Marga Marga, junto a las comunas de Villa Alemana, Limache y Olmué, siendo la capital de dicha provincia. Su población, según datos del Censo 2002, era de 128 mil habitantes, concentrando el 15.8 % de la población total del área metropolitana<sup>20</sup>.

El área norte de Quilpué cuenta con una superficie de 1.685 ha y sus límites están definidos de acuerdo a los criterios de delimitación de las cuencas hidrográficas. La mayor parte del área se encuentra gravada en los instrumentos de planificación territorial como zona rural, encontrándose el territorio dividido en numerosos predios que pertenecen solo a once propietarios (CEA 2015).

<sup>20</sup> La proyección de población, al 2012, estimo que habría aumentado en un 27,4%, lo que significa ese año vivían 163 mil habitantes.

El área fue identificada, durante el proceso de actualización del PREMVAL, como una de las zonas de conflicto que dificultaron su aprobación en el CORE. Durante todo este proceso la ciudadanía participó activamente por la defensa del sector norte de Quilpué, dada la importancia que tiene para el ecosistema y su biodiversidad, así como por su valor paisajístico, y por la amenaza de la especulación inmobiliaria que se podría producir en la zona, afectando el espacio natural que es considerado un pulmón verde para el territorio. Dicha amenaza se fundamenta por una regulación y una planificación territorial que no brinda una protección efectiva a este espacio natural, así como tampoco vela por un desarrollo sostenible para el área (Pavez y Henríquez 2014).

En ese sentido, el PREMVAL indica nuevas regulaciones y zonificaciones que rigen para esta área, entre ellas: a) una Zona de Parque Intercomunal, ubicado en el fundo El Carmen, que corresponde a la superficie que actualmente cubre el Parque Zoológico de Quilpué y su área circundante en una extensión que abarca 40 hectáreas adyacentes al límite urbano; b) una Zona de Áreas Verdes: en la red de quebradas del Fundo San Jorge y Quebrada Los Bellotos, cuyos usos para esta zona se refieren a parques, plazas y áreas libres, destinadas a áreas verdes que no son bienes nacionales de uso público. En estas áreas se podrá autorizar la construcción de edificios de uso público o con destinos complementarios al área verde, siempre que la superficie destinada a estos usos no supere el 20% de la superficie total del predio gravado con el uso de área verde; c) una Zona de Área Rural en toda el área restante del sector norte de Quilpué fuera del límite de expansión urbana<sup>21</sup>.

Cuando se inició el proceso de elaboración del actual PREMVAL, numerosas organizaciones sociales de Quilpué comenzaron una movilización social, que continua hasta los días de hoy, demandando la protección de este pulmón verde. Esta movilización ha incluido, en distintos períodos, acciones muy diversas. Así, entre los años 2007 y 2008, la Corporación Pro Defensa del Medioambiente de Quilpué (COPRODEMA), lideró la demanda por la protección del área norte, convocando a marchas de protesta por el centro de la ciudad, donde llegaron a reunir hasta un millar de personas, elevando la demanda ante la Presidencia de la República y ante el Consejo de Defensa del Estado, y constituyendo mesas de trabajo con el municipio para exponer en sesiones del Concejo Municipal, la problemática y su propuesta de protección para el lugar. Luego será la Asamblea Popular Quilpuéina (APQ) la que retomará con fuerza las protestas callejeras entre los meses de marzo a julio del 2012, período en que se debatía el PREMVAL en el Consejo Regional, convocando a cientos de personas a la calle a exigir su derecho a vivir en un ambiente protegido. También retomaron las mesas de trabajo con el municipio, emulando lo que había realizado en el 2008 la COPRODEMA, en ambos casos sin obtener mayor resultado, dada la falta de real apoyo de este organismo comunal. (Pavez y Henríquez 2014). A todas estas acciones se sumó, el 2011, el colectivo Vivos por el Fundo que llegó a realizar numerosas intervenciones culturales en el sector del Fundo El Carmen, como por ejemplo, un simbólico desnudo colectivo.

---

turístico, industrias, equipamiento. La subdivisión predial mínima en el área rural será de 2 ha, con lo que se pretende desincentivar la subdivisión predial y el cambio de uso de suelo en el área rural, propiciando con ello la no generación de núcleos urbanos al margen de la planificación.

<sup>21</sup> Los usos de suelos permitidos en esta zona son: vivienda del propietario y sus trabajadores, viviendas sociales o de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, balneario o campamento

En todas estas acciones ciudadanas lo que se manifiesta, principalmente, es el valor y el significado que le otorga la comunidad local al área norte de la comuna, en la cual se encuentra un relicto de bosque esclerófilo (con presencia de bellotos del norte, petras, quillayes, boldos, maitenes, pataguas, canelos, entre otros), con fauna endémica y en peligro (cururos, zorros chilla), formando parte, además, de un corredor biológico que va del cerro La Campana a la desembocadura del estero Marga-Marga, e insertándose en la zona de transición de la denominada Reserva de la Biósfera La Campana-Peñuelas. En términos culturales también cuenta con un importante patrimonio arqueológico que se manifiesta en varios sitios con piedras tacitas y otros restos materiales de las culturas prehispánicas que habitaron el lugar (Pavez y Henríquez 2014).

Una parte de estos antecedentes fueron corroborados por el estudio que realizó el Centro de Ecología Aplicada (CEA), en el período 2014-2015, por encargo del Gobierno Regional, para levantar una línea base que diese cuenta del valor que tiene como sitio prioritario para la conservación de la biodiversidad de la región y propusiese algunas modalidades o figuras de protección y manejo. Según este estudio, una de las principales amenazas directas que enfrenta este lugar está dado por los cambios en el uso del suelo y la expansión urbana:

El carácter rural del sitio y la zonificación establecida en el PREMVAL permitiría la subdivisión de los predios agrícolas (parcelación), la construcción de infraestructuras (caminos, viviendas, entre otros) en zonas preferentemente naturales, y la presencia de áreas urbanas colindantes al sitio, lo que puede significar a escala de ecosistemas biológicos: fragmentación, degradación y/o destrucción de hábitats de especies, desaparición de especies” (CEA 2015:120).

En cuanto a las figuras de protección oficial que se podrían aplicar para este espacio, y considerando las categorías que han sido definidas por el Servicio de Evaluación Ambiental (según Ord. N°130844, del año 2013), el estudio propone que podrían implementarse las categorías de Santuario de la Naturaleza y Zona de Interés Turístico. La modalidad de Santuario de la Naturaleza se fundamenta en que el área presenta como su principal valor de biodiversidad, la riqueza y el endemismo floro-faunístico existente, así como los servicios ambientales de regulación. Los bosques esclerófilos costeros existentes dentro del sitio albergan especies escasas en la zona y algunas en categorías de amenaza, tales como, el Belloto del Norte y la Patagua.

Estos elementos son indicativos de una vegetación en buen estado y también de la presencia de agua en la zona, tanto en forma de manantiales y flujos superficiales intermitentes, los que son mantenidos por esta presencia de vegetación boscosa en los fondos de quebradas. Este aspecto corresponde a un servicio ambiental de regulación del ciclo hidrológico que presta la vegetación nativa del sector<sup>22</sup>.

Actualmente, las acciones por la protección del área están siendo lideradas por el Movimiento por la Defensa del Pulmón Verde, en coordinación con algunas organizaciones vecinales como las juntas de vecinos de El Retiro, Argentina y Valencia. El movimiento resurge el año 2016 motivado por la amenaza de un proyecto de extracción minera en el ex fundo El Retiro y en el sector del estero de Quilpué

<sup>22</sup> Aunque este aspecto no fue evaluado cuantitativamente en el estudio, sí fue comentado en los talleres participativos como de gran importancia para la comunidad de Quilpué, tanto para los residentes como visitantes (CEA 2015).

Para trabajar una gobernanza con los dueños privados, el municipio y las instituciones públicas como Conaf, que permita un uso sustentable del lugar. Sin embargo, a largo plazo el objetivo es la incorporación de la zona dentro de la reserva de la biosfera Peñuelas-La Campana y el reconocimiento como un parque metropolitano con participación pública, privada y de la sociedad civil en su gestión y desarrollo” (Pedro del Real, vocero).

Este movimiento, junto con realizar acciones de educación ambiental y de concientización de la ciudadanía ante la problemática ambiental del lugar, está reuniendo los antecedentes necesarios para presentar, ante el Ministerio de Medio Ambiente, una solicitud que permita declarar oficialmente el área como un Santuario de la Naturaleza.

## 7. Conclusiones.

La nueva agenda de desarrollo global 2030, adoptada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre del 2015, incorpora, como uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la conservación y gestión sustentable de la naturaleza, dando cuenta así del consenso universal en torno a la necesidad de cuidar la diversidad biológica. En este sentido, la diversidad biológica es considerada como parte del patrimonio natural, estando muy relacionada con la identidad y la calidad de vida de las poblaciones humanas, a las cuales les ofrece numerosos bienes y servicios de gran valor económico, ambiental y cultural. Sin embargo, sabemos que esta diversidad biológica se encuentra amenazada por un conjunto de actividades que ponen en riesgo su conservación, lo que obliga a que sea protegida.

la categoría denominada Áreas Protegidas. Estas áreas también contribuyen de manera efectiva al desarrollo sustentable de los territorios donde se localizan. Los servicios ecosistémicos que estas áreas proporcionan han demostrado que el disponer de recursos para favorecer la conservación de la biodiversidad tiene consecuencias positivas en el bienestar y la calidad de vida de las personas.

Para lograr una conservación efectiva de la biodiversidad se deben tener presente algunos desafíos. Entre estos se encuentran: el mejoramiento de la gestión de las áreas protegidas para un uso eficiente de los recursos disponibles para la conservación de la biodiversidad; la obtención de nuevos recursos para fortalecer las acciones de conservación diversificando las fuentes de financiamiento; el incentivo de la cooperación público-privada y la participación de las comunidades locales.

El interés por la protección de la diversidad biológica, sin duda, genera conflictos socio ambientales que son inéditos, como los que ocurren con las comunidades que defienden el Campo Dunar de Concón, el Parque Natural de Gómez Carreño o el Área Norte de Quilpué. Para abordar su tratamiento en forma adecuada se requiere, antes que todo, de individualizar e incorporar a la totalidad de actores que interactúan en y con estos espacios naturales. Junto con ello, se debe aplicar un enfoque que integre sus distintas miradas, que ahonde en la naturaleza conceptual de estos conflictos, que tome en cuenta las características de las comunidades que viven alrededor de esos espacios, que analice las interacciones que tienen estas comunidades con el entorno natural y que proponga iniciativas para que las decisiones relacionadas con la protección



de la biodiversidad sean compatibles con el desarrollo urbano del área metropolitana.

Por otra parte, los tres casos descritos reúnen las condiciones necesarias para ser considerados conflictos socio ambientales. En todos ellos existe una controversia pública que manifiesta una diferencia de intereses relacionados con el uso o destino del espacio natural; en todos ellos participan dos o más actores claramente identificados; los actores involucrados realizan diferentes acciones (recursos judiciales, protestas, cartas públicas, etc.) para hacer prevalecer sus intereses o visibilizar sus posiciones; y en todos existe, al menos, un registro del conflicto en los medios de comunicación (nota de prensa, reportaje) que permite constatar su existencia.

Sin embargo, son aún conflictos no resueltos donde los actores involucrados no han logrado generar un diálogo fecundo que favorezca la adecuada y necesaria gobernanza. Para ello, sin duda, se requiere que los representantes de los distintos estamentos gubernamentales involucrados en estos conflictos sostengan niveles eficaces de coordinación, lo cual, hasta ahora, no se ha logrado de manera adecuada. En gobiernos descentralizados, como los que se pretende tener en el país, con las modificaciones legales aprobadas recientemente para los gobiernos regionales, es importante que exista una clara delimitación de atribuciones, funciones y competencias, como las que otorga la nueva ley a estos gobiernos en materias de administración de áreas metropolitanas y ordenamiento territorial.

Pero, por otro lado, estos conflictos socio ambientales que movilizan a vecinos de

Concón, Viña del Mar y Quilpué, han modificado el sistema de relaciones y significados que representan para ellos los espacios naturales por los cuales demandan protección. Nuevas jerarquías de valores, reactualización de conocimientos y usos, identificación de atributos identitarios, son puestos en valor por estas comunidades, despertando las conciencias, avivando la memoria colectiva y complejizando la percepción del paisaje natural. Todos estos discursos y prácticas los hacen ser también actores fundamentales para alcanzar ese diálogo tan necesario para la buena gobernanza del territorio en disputa.

La internalización de estos nuevos repertorios culturales permite consolidar en estos vecinos un discurso ambiental propio, materializado en las distintas acciones y estrategias participativas emprendidas, una puesta en valor que engloba las expectativas y los niveles de percepción en un proceso continuo de intercambio con el entorno natural. En este discurso se integran valores socioculturales, económicos y estéticos que han sido expresados en las acciones concretas que impulsan las organizaciones y que posibilitan proyectar esas prácticas hacia el resto de la comunidad y hacia otros territorios. Es menester recalcar que los procesos de participación ciudadana, que surgen de manera espontánea desde el momento en que comienza a visualizarse el conflicto que amenaza con la pérdida de calidad de vida ambiental, generan un foco de aprendizaje en el que se van desarrollando capacidades y diversas competencias sobre como reinterpretar y analizar la realidad, a la vez que se impulsa un auto aprendizaje de temáticas que suelen quedar relegadas del mundo de la educación formal (Pavez y Henríquez 2014).



En este sentido, el estudio también pone en evidencia la existencia de diversas identidades, de múltiples actores involucrados y de un conjunto de activos, productos y servicios, cargados de identidad que pueden ser puestos en valor en una perspectiva multidimensional. El reconocimiento de estos hallazgos hace posible postular que, aquellas iniciativas que ponen en valor la identidad como un motor de desarrollo endógeno deben necesariamente ser consideradas en la planificación y la gestión del desarrollo local.

Esta vinculación se debe considerar como un proceso continuo y permanente, que facilite tanto la gestión ambiental institucional, como el ordenamiento de los tipos de valoración que los sujetos expresan en sus demandas ambientales. De allí que se espera que los territorios conformados como áreas metropolitanas sean capaces de construir su propia visión y favorecer un tipo de desarrollo endógeno que garantice que el propósito buscado sea

pensado y proyectado desde una mirada propia, y no desde una condición de oportunidades eventuales que entrega un presupuesto limitado o una capacidad de gestión cercenada.

Una planificación efectiva de los recursos ambientales sugiere integrarlos a las ciudades como factores estratégicos que constituyen la paz social de un territorio (Corporación Metropolitana 2014). La proyección y consolidación de este proceso requiere un compromiso político en el que nuevas formas de comunicación y nuevos diálogos deben ser capaces de tejer las redes de confianza necesarias para la convivencia y el consenso.

Finalmente, decir que el estudio nos plantea el desafío de abrir líneas de investigación sobre las diversas realidades comunitarias presentes en estos y otros territorios del AMV, en sus prácticas sociales, en sus historias y su memoria colectiva, en los imaginarios sociales y en la valoración que hacen del patrimonio natural.

---

## Bibliografía

Arce, Rodrigo 2014. Importancia de la gobernanza en la prevención y transformación de conflictos socio ambientales. Disponible en: [www.servindi.org/actualidad/10467](http://www.servindi.org/actualidad/10467)

Canales, A. & Canales, M. 2013. De la metropolización a las agropólisis. El nuevo poblamiento urbano en el Chile actual. *Polis Revista Latinoamericana*, Volumen 12 N°34: 31-56. Disponible: [www.scielo.conicyt.cl/scielo/\(consulta-do en octubre 2016\)](http://www.scielo.conicyt.cl/scielo/(consulta-do%20en%20octubre%202016))

Castro, C y Brignardello, L. 1997. Geomorfología aplicada a la ordenación territorial de la franja costera entre Concón y Quintay. *Revista Geografía Norte Grande*, N° 24: 113-125. Disponible en: [www.sociedadgeologica.cl/dunas-de-concon](http://www.sociedadgeologica.cl/dunas-de-concon) (consultado en octubre de 2016)

Cebrián, V. Hernández, A. y Santibañez, H. 2103. Desarrollo Natural - Cultural de la cuenca del estero de Reñaca. Documento de Trabajo. Facultad de Arquitectura. Universidad de Valparaíso.

Centro de Ecología Aplicada. 2015. Diagnóstico de sitios de alto valor para la conservación en la región de Valparaíso Línea

2: Sector norte de Quilpué y Quebrada El Zaino-Laguna Copín. Ministerio de Medio Ambiente. Informe final. Valparaíso.

Codoceo, Francisca. 2012. Campo dunar de Concón, el santuario vendido. Disponible en: [www.plataformaurbana.cl](http://www.plataformaurbana.cl), 4 de enero (consultado en octubre de 2016)

Corporación Metropolitana. 2014. Valparaíso 2030, reflexión estratégica y propuestas. En: [www.metropolitica.cl](http://www.metropolitica.cl) (consultado en noviembre de 2016)

Costa, Luis Carlos. 1970. Metropole e Planejamento. En: *Revista de Admistracao Municipal*, Rio de Janeiro, Brasil, N° 124 marzo – abril.

Diario Digital El Martutino. 2016. Disponible en: <http://www.elmartutino.cl/noticia/sociedad/concon-decide-proteger-las-dunas> (consultado en noviembre 2016)

Diario Digital La Otra Voz. 2012. Disponible en: [www.laotrazvoz.cl](http://www.laotrazvoz.cl) (consultado en noviembre de 2016)

Espinoza Hernández, Rolando. 2015. Conflictos

socioambientales y pobreza: el caso de la zona metropolitana de la Ciudad de México. *Revista Colombiana de Geografía* Vol. 24, N° 1, ene.-jun. del 2015, Bogotá, Colombia.

Gobierno Regional de la Región de Valparaíso. 2012. Estrategia Regional de Desarrollo. Región de Valparaíso 2020.

Herman, Patricio (2017). Dunas de Concón: cronología de hechos. Fundación Defendamos la Ciudad. Disponible en: [www.ciperchile.cl](http://www.ciperchile.cl) (29/12/2017).

Hidalgo, R. y Arenas, F. Negocios inmobiliarios en el frente litoral del Área Metropolitana de Valparaíso (AMV): entre la (des) protección del medio natural y la conservación del patrimonio cultural de la UNESCO. Disponible en: [www.ub.es/geocrit/sn/sn-418/sn-418-46.htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-418/sn-418-46.htm) (consultado en octubre de 2016)

Instituto Nacional de Derechos Humanos. 2016. El mapa de los conflictos socio ambientales en Chile 2015. Disponible en: [www.mapaconflictos.indh.cl](http://www.mapaconflictos.indh.cl) (consultado en octubre de 2016)

Instituto Nacional de Estadísticas. 2017. Censo 2017: Primera entrega de resultados definitivos. Disponible en: <http://www.censo2017.cl> (consultado en diciembre de 2017)

Ministerio de Educación. 1993. Decreto Exento N° 481. Disponible en: [www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13692](http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13692) (consultado en noviembre de 2016)

Ministerio de Educación. 1994. Decreto Exento N° 106. Disponible en: [www.leychile.cl/Navegar?idNorma=9348](http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=9348) (consultado en noviembre de 2016)

Ministerio de Educación. 2006. Decreto Exento N° 2131. Disponible en: [www.leychile.cl/Navegar?idNorma=257631](http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=257631) (consultado en noviembre de 2016)

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. 2018. Ley de Fortalecimiento de la Regionalización del País, N° 21.074. Disponible en: [www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1115064](http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1115064) (consultado en marzo de 2018)

Ministerio de Medio Ambiente. 2012. Decreto N° 45. Disponible en: [www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1047799](http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1047799) (consultado en noviembre de 2016)

Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2015. Proyecto de modificación de la LOCGAR, profundizando la regionalización del país. Segpres. Santiago.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Ley General de Urbanismo y Construcción N° 20.791. Disponible en: [www.leychile.cl](http://www.leychile.cl) (consultado en octubre de 2016)

Ministerio de Vivienda y Urbanismo 2014. Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso.

Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA).1998. En: [www.olca.cl](http://www.olca.cl) (consultado en octubre de 2016).

Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA). 2103. Mapa de conflictos ambientales.

Disponible en: [www.olca.cl/articulo/nota.php?id=103831](http://www.olca.cl/articulo/nota.php?id=103831) (consultado en octubre de 2016)

Panez, Alexander. 2015. Desarrollo metropolitano del Gran Valparaíso en debate: divergencias entre discursos y prácticas espaciales de sus actores políticos. *Revista de Geografía de Valparaíso*. N° 51, pp. 112-132.

Parque Natural de Gómez Carreño. 2016. Disponible en: [www.facebook.com/parquenatural.gomezcarreno](http://www.facebook.com/parquenatural.gomezcarreno).

Pavez, Lucas y Henríquez, Irma. 2014. La Protección de la Zona Norte de Quilpué como Pulmón Verde, y los Movimientos Ciudadanos. 2006-2012. Disponible en: [www.actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT7/GT7\\_PavesRosales\\_HenriquezDias](http://www.actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT7/GT7_PavesRosales_HenriquezDias) (consultado noviembre de 2016)

Romero, Hugo. 2015. Conflictos urbanos y territoriales: desafiando la cohesión social. Disponible en: [www.coes.cl](http://www.coes.cl) (consultado en octubre de 2016)

Romero, H., Vásquez, A. y Souza, N. 2005. Patrones espaciales de crecimiento urbano y sus efectos ambientales en la metrópolis de Valparaíso. XXVI Congreso Nacional y XVI Congreso Internacional de Geografía, Santiago de Chile.

Santibañez, Héctor. 2017. La identidad cultural en la gestión ambiental comunitaria de la cuenca del estero de Reñaca. Tesis de Magister en Desarrollo Regional y Medio Ambiente. Universidad de Valparaíso.

Soto, M. y Alvarez, L. 2012. Análisis de tendencias en movilidad en el Gran Valparaíso. El caso de la movilidad Laboral. *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 52, pp. 19-36.

Valdebenito, C. 2011. La Huella Territorial de la Estructura Social Urbana: Segregación y Fragmentación Socio-residencial en la ciudad de Viña del mar – Chile. Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona.

Walter, Mariana. 2009. Conflictos ambientales, socio ambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental... Reflexionando sobre enfoques y definiciones. *Boletín ECOS* N°6, febrero-abril 2009.

Warner, K y Negrete, J. 2001-2002. Las Maquinarias de Urbanización en un país en vías de Desarrollo: El caso del Gran Valparaíso en Chile, *Revista Geográfica de Valparaíso*, N° 32-33, pp. 381-408.

