



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

Cerros islas como espacios públicos en disputa: Contradicciones entre planificación y gobernanza urbana chilena

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

Nombre estudiante: Pilar Hernández Farías

Profesor guía: Magdalena Vicuña del Río

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales

Pontificia Universidad Católica de Chile

18 de Diciembre de 2020

<< Cities have the capability of providing
something for everybody, only because, and only
when, they are created by everybody >>

Jane Jacobs.

Agradecimientos

En primer lugar agradecer a mi madre María Antonieta y mis hermanas Victoria y María Paz, el núcleo más cercano que me ama incondicionalmente y que me han acompañado, en las buenas y las malas, hasta este momento de la vida en especial por su apoyo, paciencia y amor durante todo mi proceso de carrera de Planificación urbana y Magíster en Desarrollo Urbano.

Quisiera agradecer a mi profesora guía, Magdalena Vicuña, por su tremenda disposición, constancia y rigurosidad desde el inicio de mi proceso en el área del urbanismo y en especial en el desarrollo de esta tesis. A toda la comunidad del Instituto de Estudios Urbanos que han sido participes en la consolidación de la carrera de Planificación Urbana pero por sobre todo de construir en conjunto un lindo espacio con los estudiantes, en especial a los profesores Christian Matus y Caroline Stamm por hacer de este espacio ameno y acogedor.

Agradecer también a cada persona que pude entrevistar en el desarrollo de esta tesis, por su buena disposición y voluntad en ayudar en cada instancia de conversación. Al equipo SECPLAN y DOM de la Municipalidad de Puente Alto, Christian Parada de Puentes UC, Valeria López de GORE, Mauricio Martínez de Ride Park Cordillera, Hannah Kühnert de Biosfera Mía y Fernanda Ruiz de Fundación Cerros Islas.

Por último agradecer a todos mis amigos y amigas de College por entregarme lo bonito, diverso y divertido de la vida. También este agradecimiento va dirigido a los chiquilles de planificación urbana por construir un espacio sin prejuicios, humano y lleno de recuerdos anecdóticos. Finalmente a Richard Torres Espinoza por su contención, compañía y amor que me entrega todos los días.

En memoria de Bernarda Ester Cabezas y Ramón Antonio Farías Farías

Resumen

La siguiente tesis compara procesos observados en el establecimiento de áreas verdes intercomunales, con distintos grados de consolidación de la mismas, lo que se analiza tanto desde el punto de vista de la planificación, como de la gobernanza urbana, abarcando los marcos normativos urbanos correspondientes y la capacidad de gestión en los distintos niveles de gobierno. En ese sentido, este tipo de procesos revelan una serie de contradicciones en la planificación urbana chilena, asociadas a la propiedad y función social de las áreas verdes. Esto es evidente en el caso de Puente Alto, y específicamente en territorios definidos como áreas verdes por los instrumentos de planificación territorial, pero que, en la práctica, terminan siendo terrenos baldíos o zonas donde se desarrollan actividades extractivas o productivas.

En esa lógica, se definen como casos de estudio los cerros islas La Ballena y Las Cabras, los que presentan un proceso dispar de establecimiento y recuperación de su función social y su valor de uso, viéndose condicionados por los costos y beneficios de su valor de cambio. El análisis comparado de los casos de estudio, permite revelar, discutir y analizar, dos dimensiones fundamentales de la planificación y la gobernanza urbana. En primer lugar, la tensión que provoca la relación público-privada sobre la función social de la propiedad y las contradicciones respecto a esta función que emergen bajo la legislación urbana y los mecanismos de planificación urbana territorial. Y en segundo lugar, la gobernanza, la planificación y la gestión en políticas públicas, y su carácter centralista, en el contexto de la segregación urbana de la comuna.

De esta manera se ve reconocido que los grados de disparidad en el establecimiento de los cerros isla La Ballena y Las Cabras como áreas verdes intercomunales se diferencian en la particularidad de los procesos de urbanización e integración de los cerros isla en la trama urbana, en adición a la complejidad de las dinámicas de relaciones de poder entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil, en un contexto de fragmentación y dispersión normativa e institucional.

PALABRAS CLAVES: Planificación urbana, gobernanza, Cerros islas, espacios públicos, áreas verdes, Instrumentos de Planificación Territorial.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	10
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	10
1.2 ANTECEDENTES DEL CASO	12
1.2.1 MARCO TERRITORIAL	12
1.2.1.1 CERRO LA BALLENA	13
1.2.1.2 CERRO LAS CABRAS	16
1.2.2 MARCO POLÍTICO Y JURÍDICO REGLAMENTARIO NACIONAL	20
1.3 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	23
1.4 HIPÓTESIS	23
1.5 OBJETIVOS	23
1.5.1 OBJETIVO GENERAL	23
1.5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	23
2. MARCO TEÓRICO	24
2.1 PLANIFICACIÓN URBANA Y TERRITORIAL: PRIORIDADES, ACTORES Y ENFOQUES.....	24
2.1.1 INTEGRACIÓN DE LOS CERROS ISLAS COMO ESPACIOS PÚBLICOS EN EL CONTEXTO DE PLANIFICACIÓN URBANA CHILENA.....	25
2.2 ESPACIO PÚBLICO, PROPIEDAD Y SU FUNCIÓN SOCIAL	27
2.3 GOBERNANZA URBANA: RELACIONES DE PODER Y GESTIÓN.....	28
3. METODOLOGÍA	29
3.1 ENFOQUE METODOLÓGICO	29
3.2 TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN	30
3.3 CASOS DE ESTUDIO	31
3.4 ACTORES DE ESTUDIO	31
4. RESULTADOS	31

4.1 URBANIZACIÓN, PERIFERIA Y CERROS ISLAS : UN PROCESO DE INTEGRACIÓN Y REIVINDICACIÓN EN LA TRAMA URBANA	32
4.2 DISPERSIÓN NORMATIVA E INSTITUCIONAL DE LOS CERROS ISLAS: UNA CADENA INTERMITENTE DE IMPLEMENTACIÓN Y CONSOLIDACIÓN	37
4.2.1 QUIÉNES Y CÓMO ESTÁN EN EL CERRO LA BALLENA Y LAS CABRAS.....	43
4.2.2 IMPLICANCIAS DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD EN EL CERRO LA BALLENA Y LAS CABRAS	47
4.3 TENSIONES URBANAS PÚBLICO-PRIVADAS: EL CAMINO A LA CONSOLIDACIÓN DE LOS CERROS LA BALLENA Y LAS CABRAS COMO ESPACIOS PÚBLICOS	48
4.3.1 DIMENSIÓN SOCIAL	49
4.3.2 DIMENSIÓN AMBIENTAL	50
4.3.3 DIMENSIÓN POLÍTICA-INSTITUCIONAL	51
4.3.4 DIMENSIÓN ECONÓMICA	53
4.4 RELACIONES DE PODER EN LOS CERROS LA BALLENA Y LAS CABRAS: COMO LA PRESENCIA Y PRESIÓN DE LA COMUNIDAD PUEDE SER FUNDAMENTAL PARA CONSOLIDAR LOS CERROS ISLAS COMO ESPACIOS PÚBLICOS	54
4.4.1 RELACIONES DE PODER EN CERRO LA BALLENA	54
4.4.1 RELACIONES DE PODER EN CERRO LAS CABRAS	55
5. CONCLUSIONES	57
5.1 PROPUESTAS	58
5.1.1 DEFINICIÓN, RECONOCIMIENTO E INTEGRACIÓN DE LOS CERROS ISLA.....	59
5.1.2 MECANISMOS DE GESTIÓN E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y FINANCIAMIENTO	59
5.1.3 EL ROL DE UN MODELO PÚBLICO-PÚBLICO PRIVADO.....	59
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración N°1. Mapa de Cerros Islas en la Región Metropolitana	13
Ilustración N°2. Mapa de Cerro La Ballena y su contexto urbano	14
Ilustración N°3. Imagen Cerro La Ballena desde el oriente	15
Ilustración N°4. Mapa de Cerro La Ballena y su Contexto Socioeconómico.....	15
Ilustración N°5. Mapa de Cerro Las Cabras y su contexto urbano	17
Ilustración N°6. Mapa de Cerro Las Cabras y su Contexto Socioeconómico	18
Ilustración N°7. Imagen Cerro Las Cabras desde el Norte	19
Ilustración N°8. Imagen Cerro Las Cabras	19
Ilustración N°9. Planificación e integración de cerros islas a lo largo de los patrones de urbanización de la ciudad de Santiago (Fines del s.XIX a la Actualidad).....	29
Ilustración N°10. Imagen previa a los procesos de urbanización acelerados de la comuna de Puente Alto en el año 1984	35
Ilustración N°11. Evolución de la mancha urbana en la comuna de Puente Alto, 1993 - Actualidad	36
Ilustración N°12. Resumen evolución de la mancha urbana de Puente Alto, 1993 -Actualidad.....	37
Ilustración N°13. Mapa Conceptual Cerros Islas en el Marco Jurídico-Reglamentario.....	39
Ilustración N°14. Zonas de AV Intercomunales, Riesgo y Actividades productivas designadas por el PRMS	40
Ilustración N°15. Mapa Conceptual Cerros Islas La Ballena y Las Cabras en el Marco Jurídico-Reglamentario	41
Ilustración N°16. Mapa Conceptual Cerros Islas La Ballena y Las Cabras en la Institucionalidad y Gestión en la elaboración de proyectos en Cerros Islas	42

Ilustración N°17. Mapa Conceptual Cerros Islas La Ballena y Las Cabras en la Institucionalidad y Gestión	43
Ilustración N°18. Presencia y distribución de Propietarios Cerro La Ballena	44
Ilustración N°19. Presencia y distribución de Propietarios Cerro Las Cabras	46
Ilustración N°20. Matriz de Stakeholders Cerro La Ballena	49
Ilustración N°21. Matriz de Stakeholders Cerro Las Cabras	49

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N°1. Distribución de Propietarios Cerro La Ballena	45
Gráfico N°2. Distribución de Propietarios Cerro Las Cabras	47

LISTA DE ABREVIACIONES

LGUC: Ley General de Urbanismo y Construcciones
OGUC: Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones
PNDU: Política Nacional de Desarrollo Urbano
CNDU: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano
IPT: Instrumentos de Planificación Territorial
AMS: Área Metropolitana de Santiago
CAR: Cono de Alta Renta
PRMS: Plan Regulador Metropolitano de Santiago
PRC: Plan Regulador Comunal
PIEP: Plan de Inversión en Infraestructura de Movilidad y Espacios Públicos
MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo
DOM: Dirección de Obras Municipales
DIMAO: Dirección de Medio Ambiente, Aseo y Ornato
AU: Asesoría Urbana
LOCM: Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades
DFL: Decreto con Fuerza de Ley
DL: Decreto Ley
DO: Diario Oficial
DS: Decreto Supremo
Rol: Rol
CGR: Contraloría General de la República

CBRS: Conservador de Bienes Raíces de Santiago

SII: Servicio de Impuestos internos

BCN: Biblioteca del Congreso Nacional

Ha: Hectárea

m2: Metros cuadrados

1. INTRODUCCIÓN

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La provisión de espacios públicos y su consolidación, proporcional a los procesos de urbanización de la ciudad, son fundamentales para un desarrollo urbano sustentable y equilibrado. Tener espacios públicos con altos estándares que promuevan la peatonalidad y proximidad entre los habitantes y actividades recreativas, requiere de montos sustanciales de inversiones en bienes públicos urbanos (Vicuña et al, 2020; Segovia y Jordán, 2005). Así, en Chile con los desiguales ingresos y presupuestos municipales y “[...] la creciente escasez de recursos de los gobiernos centrales y locales, surgen mecanismos de asociatividad público-privada para la inversión de espacios públicos” (Vicuña et al, 2020, p. 51). Estos mecanismos de asociatividad que otorgan los actuales sistemas de planificación entre el sector público y el sector privado (contribuciones, cesiones gratuitas de terrenos, entre otros) actualmente no alcanzan para financiar equipamientos y espacios públicos (Vicuña et al, 2020) y no aseguran una coproducción balanceada de la ciudad.

Por consiguiente, la actual planificación urbana, en especial en aquellas comunas sin los recursos suficientes, no asegura una correcta articulación de los instrumentos de planificación territorial y las capacidades de gestión e inversión urbana se limitan en el ejercicio de planeamiento, esto se traduce en un sistema de planificación urbana poco incidente en el desarrollo territorial. Si bien, existen avances en materias de legislación urbana para una planificación y una gobernabilidad integrada, estas han sido poco profundas y tardías a los procesos de urbanización y configuración del Área Metropolitana de Santiago.

Desde la década de los 90’ el Área Metropolitana de Santiago (AMS) evidencia procesos de densificación acelerados en extensión y en altura (Vicuña et al, 2020; 2017; Herrmann y Van Klaveren, 2013; entre otros). En este sentido, la creciente urbanización y porcentaje de población que vive en los centros urbanos ha estado asociada a importantes demandas de nuevos territorios y espacio públicos (Fernández, 2009 ; Picón y Barrera, 2019), la necesidad de contar con mayor calidad y cantidad de espacios públicos es recurrente entre los chilenos desde esta época, y numerosas iniciativas se han implementado aún con la inexistencia de una política integral nacional de espacios públicos. Los esfuerzos de proveer estos espacios públicos urbanos y áreas verdes por parte de las autoridades se reconocen, sin embargo, no satisfacen la enorme demanda de espacios públicos que aqueja a la población. De acuerdo al actual Plan Regulador Metropolitano de Santiago (2013) el AMS cuenta con 3,4 m² de área verde por habitante, muy por debajo del estándar internacional - que contempla 9 m² de área verde por habitante - .En adición a este déficit, la ciudad de Santiago se enfrenta de igual manera a la dispar localización de los espacios comunes, teniendo como consecuencia un mayor déficit de áreas verdes en comunas que poseen grandes porcentajes de población vulnerable y con pocos recursos locales (SERVIU, 2013).

Una de las características morfológicas, geográficas y paisajísticas de Santiago son sus cerros isla, siendo reconocidos por su topografía, patrimonio y paisaje natural típico del valle (SERVIU, 2013; Fundación Cerros Isla, s.f). Ahora bien, frente a la expansión de la mancha urbana, los cerros islas presentes en la AMS no han sido considerados como parte de un sistema ecológico integral ni tampoco articulados a una escala territorial metropolitana (Fundación Cerros Isla, s.f ; Fernandez, 2009; Forray, 2012; entre otros).

En consecuencia, el no reconocimiento geográfico y el valor natural de estos enclaves, trae consigo una gran pérdida de hábitat natural y espacios comunes de recreación.

En este marco, las comunas periféricas como Huechuraba, Lo Barnechea, Peñalolén, La Florida y Puente Alto figuran con altos niveles de superficie perdidas de espacios comunes colectivos, propiciadas por la presencia de cerros islas (Romero & Vázquez, 2005 en Fernández, 2009). En este sentido, gran parte de los cerros urbanos se encuentran estancados en un marco legal fragmentado que perpetúa estos enclaves como ‘espacios vacíos’ de la ciudad, esto es, aun cuando son designados como áreas verdes por los instrumentos de planificación urbana, que en su mayoría son terrenos de propiedad privada (XXI Biental de Arquitectura y Urbanismo, 2019; Fundación Cerro Isla, s.f; Cerros Urbanos Como espacios Comunes, 2020; entre otros). Sin embargo, aun en este contexto, estos enclaves geográficos persisten, en su generalidad, en ser protegidos, usados y apropiados por las comunidades vecinas, personas y colectivos activos de su territorio inmediato, pese a la propiedad del suelo. Los cerros islas se han configurado como espacios comunes urbanos bajo la lógica de un espacio de encuentro (XXI Biental de Arquitectura y Urbanismo, 2019).

La consolidación de Cerros Islas en la trama urbana del Área Metropolitana de Santiago, causa un particular interés debido a los múltiples esfuerzos de la Planificación Metropolitana de mantener la decisión de conservar los cerros islas como pulmones verdes de la ciudad mediante los Instrumentos de Planificación Territorial. Aquello responde a la oportunidad de estos enclaves geográficos de mitigar los altos índices de contaminación de la ciudad de Santiago (Reyes, 2004), mejorar los índices de calidad de vida y recuperar espacios públicos y patrimonios naturales. Si bien existen investigaciones sobre el rol de los cerros islas en la trama urbana, estos son abordados desde la perspectiva de la planificación ecológica, biodiversidad urbana, diseño urbano, geografía, construcción y apropiación del espacio (Fundación Cerros Isla, s.f; Fernández, 2019; Forray, R. et al 2012; Del Canto, N. , 2016).

Desde la planificación y gobernanza urbana resulta relevante profundizar sobre el establecimiento y consolidación de los cerros islas como espacios públicos urbanos intercomunales. En los últimos 40 años, los criterios de rentabilidad económica adquieren mayor relevancia que la planificación urbana, ello ha establecido la predominancia de los recursos y beneficios del uso del paisaje y localización, invisibilizando criterios basados en su riqueza ambiental, patrimonial, social y sustentable (Picón, C. & Barrera, F., 2019). En este sentido, los instrumentos de planificación y la gestión del territorio no han contemplado los cerros islas como una red, lo que ha conllevado una integración dispar en la trama urbana. Actualmente la planificación y gobernanza urbana puede presentarse como una oportunidad para direccionar y articular la planificación desde una dimensión integrada, sustentable y eficiente del territorio.

Esta tesis compara procesos con distintos grados de consolidación en el establecimiento de áreas verdes intercomunales en los cerros isla La Ballena y Las Cabras, desde el punto de vista de la planificación urbana, respecto a sus marcos normativos e instrumentales, y de la gobernanza urbana, y sus capacidades de gestión en los distintos niveles de gobierno. Los procesos de consolidación de cerros islas como parques a una escala metropolitana e intercomunal revelan parte de las contradicciones de la planificación urbana

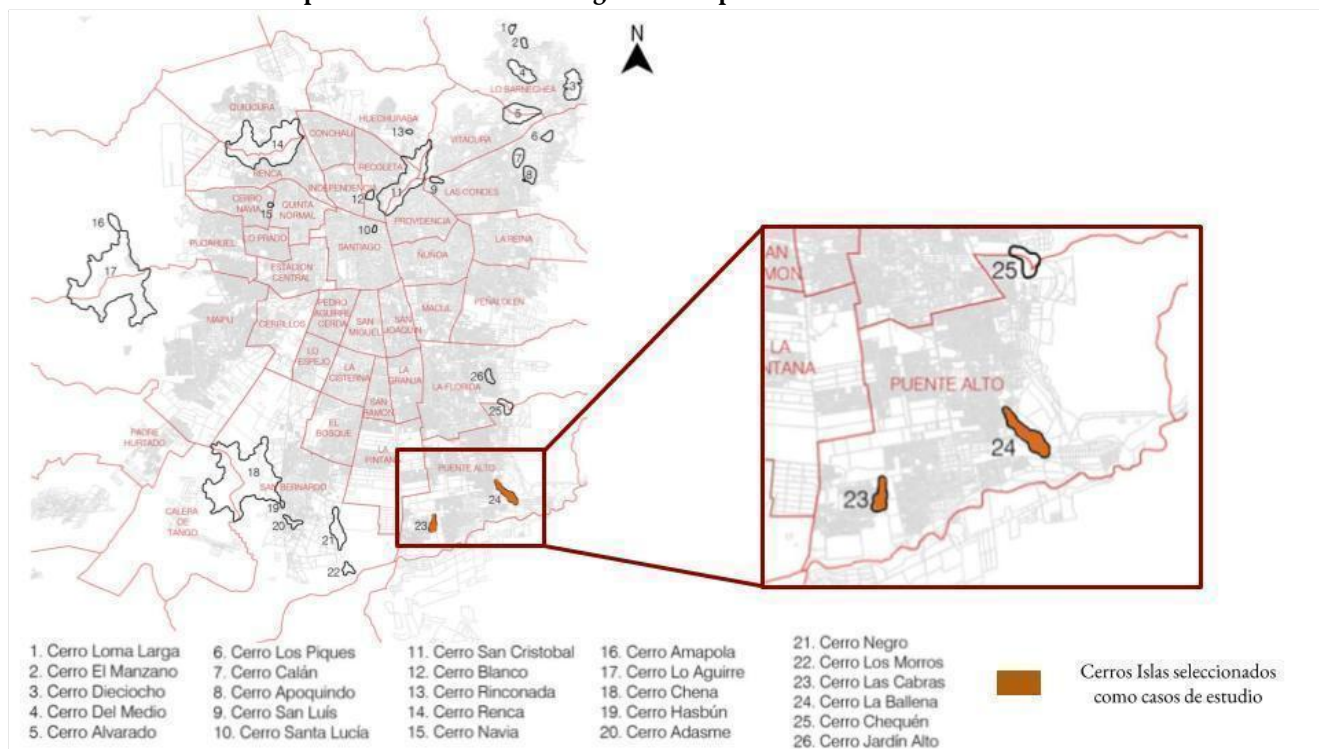
chilena respecto de la función social de la propiedad, ya que actualmente en la planificación urbana y sus leyes y normativas urbanas, se prioriza el derecho de propiedad por sobre la función social de esta estableciendo tanto en el modo de usar, gozar y disponer de esta. Esta contradicción se expresa en el caso particular de Puente Alto, específicamente en territorios designados como áreas verdes por los instrumentos de planificación territorial, pero que, en la práctica, terminan siendo terrenos baldíos o explotados como actividades extractivas o productivas. Lo anterior se puede observar en los cerros islas La Ballena y Las Cabras. Ambos casos presentan un proceso dispar de establecimiento y recuperación de su función social y su valor de uso, viéndose condicionado por los costos y beneficios de su valor de cambio. El análisis comparado de los casos de estudio permite revelar, discutir y analizar, dos dimensiones fundamentales de la planificación y la gobernanza urbana. En primer lugar, la tensión que provoca la relación público-privada sobre la función social de la propiedad y las contradicciones respecto a esta función que emergen bajo la legislación urbana y los mecanismos de planificación urbana territorial. En segundo lugar, la gobernanza, la planificación y la gestión en políticas públicas y su carácter centralista en el contexto de la segregación urbana de la comuna.

1.2 ANTECEDENTES DEL CASO

1.2.1 MARCO TERRITORIAL

Actualmente de 62 cerros presentes en toda la Región Metropolitana, existen 26 cerros islas en la trama urbana de la AMS (Fundación Cerros Islas, s.f), de los cuales 9 se encuentran en el sector sur del Área Metropolitana. Como se puede ver en la Ilustración N°1, la comuna de Puente Alto alberga 3 de los 9 cerros islas del sector sur: 1) Cerro Chequén; 2) Cerro La Ballena y 3) Cerro Las Cabras. De estos 3 cerros, el cerro La Ballena y el cerro Las Cabras se destacan por dos motivos: 1) Ambos cerros se reconocen como un icono de la naturaleza y espacio común de esparcimiento por la comunidad y autoridades locales; 2) Ambos se encuentran designados como Parques Intercomunales (PI) por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, regidos por la norma 5.2.3 y 5.2.3.2 referida a los Cerros Islas (AV1) pero en la práctica no se desempeñan en este uso y en lo que respecta a propiedad del suelo, ambos cerros son de propiedad privada.

Ilustración N°1. Mapa de Cerros Islas en la Región Metropolitana.



Fuente: Imagen recuperada de *Fundación Cerros Islas* con modificaciones de la autora.

1.2.1.1 CERRO LA BALLENA

Es un cerro isla de aproximadamente 70 Ha ubicado en el sector sur-oriente de la comuna de Puente Alto. En este sector se emplazan principalmente usos agrícolas e industriales. En la última década se ha visto una consolidación del desarrollo inmobiliario en el límite sureste del cerro. Asimismo, el límite noreste se ve urbanizado (ilustración N°2). De esta manera, hoy en día el cerro se desenvuelve en una trama urbana más desarrollada pero no integrada. El cerro se encuentra medianamente conservado (cobertura arbórea) y se destaca por una importante apropiación colectiva que reconoce el cerro La Ballena como un espacio común, ícono de la naturaleza y resistencia a los procesos de urbanización de la comuna (Cerros urbanos como espacios comunes, 2020). De las diversas actividades de esparcimiento y apropiación del espacio, se destacan prácticas como; 1) deportivas como circuitos de bicicletas, impulsadas por el club deportivo Ride Cordillera; 2) educativas impulsadas por la fundación Biosfera Mía que promueve el trabajo comunitario y la educación sustentable de los espacios y 3) Iniciativas de Cuidado y Mantenimiento del cerro por parte de los vecinos. A pesar de las diferentes prácticas de apropiación colectiva que se llevan a cabo en el cerro La Ballena, este cerro también se ha destacado por ser un foco de microbasurales e incendios, con una alta percepción de inseguridad por parte de sus vecinos (Fundación Cerros Islas, s.f).

En los últimos años, han existido múltiples iniciativas por parte del municipio para recuperar el cerro La Ballena como espacio público, estas intenciones datan desde el año 2014 con la postulación al concurso

“Iniciativas para cerros islas en la Región Metropolitana” dirigido por el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, si bien no se ganó el concurso en aquella oportunidad, las intenciones de recuperar La Ballena no cesaron, en el año 2018 la Secretaria Comunal de Planificación Urbana (SECPLAN) en conjunto con la consultora Allard Partners elaboraron una propuesta de Plan Maestro “Parque Cerro La Ballena”, proyecto base para iniciar conversaciones de recuperación, inversión y postulación a fondos regionales. Se ha destacado la accesibilidad y cobertura de este Plan, así como también su diseño integrado y acorde a las distintas escalas del Cerro. A mediados del año 2019 el municipio presentó el Plan Maestro “Parque Cerro La Ballena” al Concejo, obteniendo la aprobación de todos los participantes. Durante el proceso final de diseño del Plan Maestro se ha participado con las comunidades más activas en el cerro La Ballena, destacándose por ser una iniciativa cercana al territorio y sus habitantes. En esta misma línea, una de las iniciativas que ha tenido repercusiones durante el año 2019 y el presente año, es la integración del proyecto de las pistas de ciclismo, propulsadas por el club deportivo Ride Cordillera y vecinos (Cerros urbanos como espacios comunes, s.f; Portal Puente Alto, 2019).

En este sentido, la población estimada receptora de externalidades, tanto negativa como positivas del cerro La Ballena, es de aproximadamente 120 mil habitantes (D. Carvajal, Comunicación personal, 26 de agosto, 2020) que componen en un mínimo de 30 villas. En una caracterización más específicas sobre los grupos socioeconómicos presentes alrededor del cerro es posible observar la predominancia de grupos socioeconómicos C3, C2 y en menor medida ABC1, D y E (ilustración N°3). La predominancia de estos grupos socioeconómicos implica un sistema humano que inició su proceso de consolidación barrial entre las décadas de los 80’ y 90’ (como se ahondará en las próximas páginas de esta tesis), que revela una población con una carga histórica y reconocimiento de su territorio más cercano.

Ilustración N°2. Mapa de Cerro La Ballena y su contexto urbano



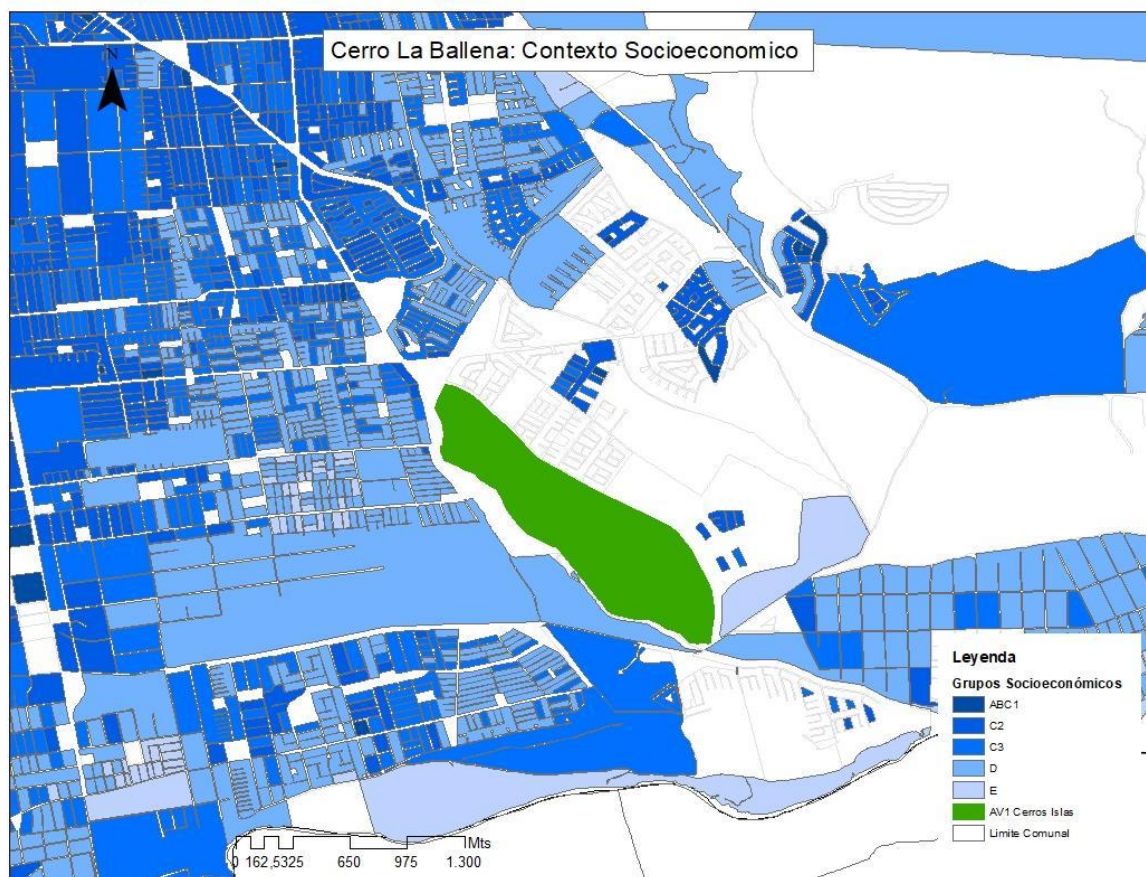
Fuente: Elaboración propia en base imágenes satelitales.

Ilustración N°3. Imagen Cerro La Ballena desde el oriente.



Fuente: Imagen recuperada de *Fundación Cerro Isla*.

Ilustración N°4. Mapa de Cerro La Ballena y su Contexto Socioeconómico



Fuente: Elaboración propia en base a datos otorgados por OCUC.

1.2.1.2) CERRO LAS CABRAS

Es un cerro isla de aproximadamente 20,98 Ha ubicado al sur-poniente de la comuna de Puente Alto, limita por el poniente con la autopista de Acceso Sur, al norte con el cementerio Bajos de Mena y en sus cercanías con actividades industriales y productivas. Asimismo, colinda con múltiples villas cercanas al sector correspondiente a Bajos de Mena (Ilustración N°5). El Cerro Las Cabras conserva su patrimonio natural casi sin intervenciones. Sin embargo, posee una baja presencia de vegetación nativa. En esta línea, producto de la inexistencia de un tratamiento adecuado del borde en el sector noreste, derivado de la presencia de una zona de extracción de aridos perteneciente a la Minera Rosario (18 Ha de superficie, cercano a la superficie total del cerro), es posible observar externalidades negativas que se encuentran como elementos centrales de un conflicto entre actores claves como: erosión del suelo y baja presencia de flora y fauna (Fundación Cerros Islas, s.f). A diferencia del cerro La Ballena, en el cerro Las Cabras se observa más latente la tensión entre los usos de suelos e intereses de los distintos actores, principalmente por que las actividades productivas que se desarrollan en el sector noreste del terreno se contraponen con las prácticas de apropiación que tiene la comunidad civil para recuperar el cerro como espacio público.

Al igual que en el caso del Cerro La Ballena, en los últimos años han existido múltiples intentos de incorporar el cerro Las Cabras como un parque urbano. La iniciativa que más se destaca es la postulación de este cerro al concurso público que lanzó la Intendencia Metropolitana de Santiago en el año 2014, para financiar y concretar un nuevo parque urbano intercomunal. En este concurso, la Secretaría Comunal de Planificación en conjunto con la consultora PBK presentaron el Plan Maestro “Cerro Mágico Las Cabras”, el presente plan destaca la geomorfología, el valor patrimonial y natural del cerro, así como también como un espacio común para fortalecer la esfera social de bajos de mena, bajo la lógica educativa sustentable. Este proyecto reafirma y presenta una articulación interesante del proceso de elaboración del Plan con las etapas de participación ciudadana. Cerro Las Cabras obtuvo una mención honrosa, pese a no ser el ganador del concurso, lo que significó adquirir financiamiento por parte de la intendencia para el diseño de un proyecto gatillante de espacio público (Fundación Cerros Islas, s.f; Amarales, 2014), pero que a la fecha aún no se concreta por parte de la administración interna de la Ilustre Municipalidad de Puente Alto.

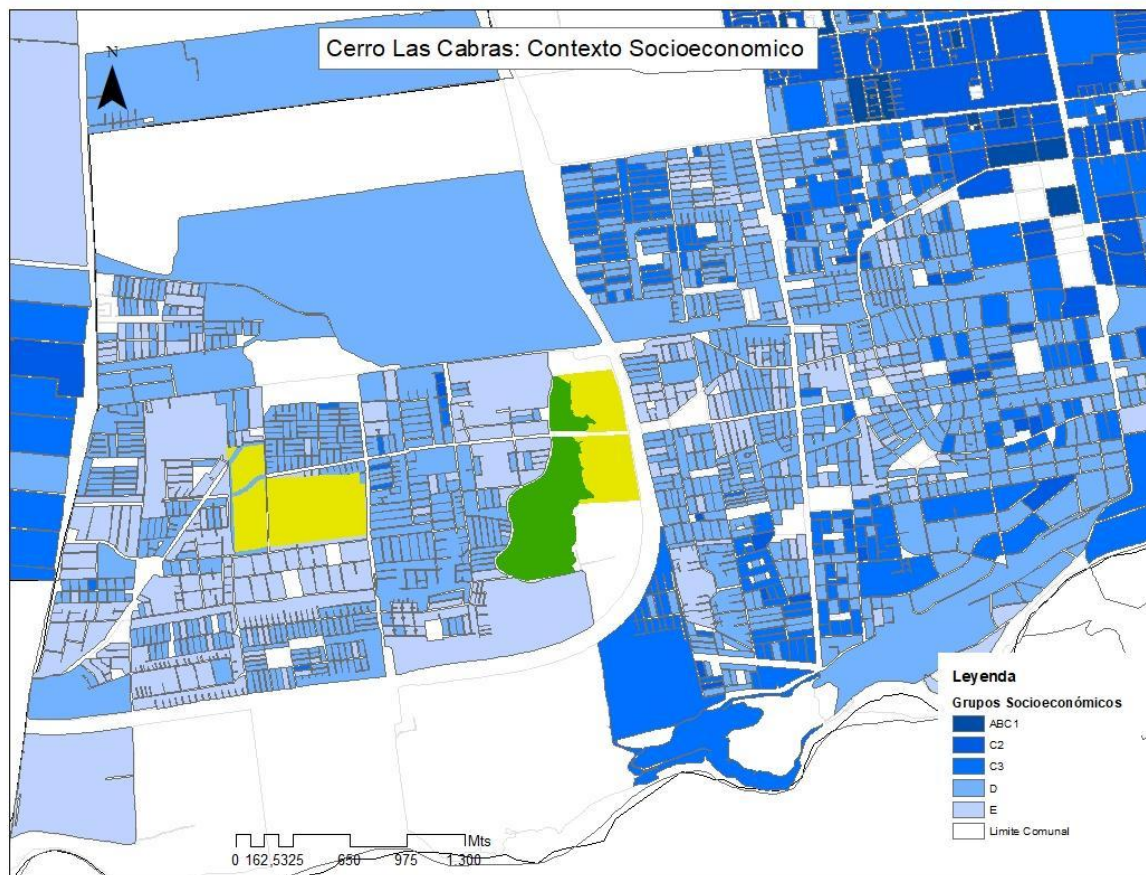
En este sentido, la población estimada receptora de externalidades, tanto negativas relacionadas a elevada percepción de inseguridad, foco de microbasurales etc., como positivas, espacios de circulación y actividades recreativas al aire libre entre otras, del cerro Las Cabras, es de aproximadamente 92 mil habitantes (Comunicación personal SECPLAN, 2020) que componen en un mínimo de 20 villas. En una caracterización más específicas sobre los grupos socioeconómicos presentes alrededor del cerro es posible observar la predominancia de grupos socioeconómicos vulnerables D y E (ilustración N°6). Ello implica un sistema humano con barrios de alta complejidad que contemplan un 40% de hogares vulnerables (SIEDU, 2018), que a su vez concentran delitos de características elevadas de violencia (Intendencia Metropolitana, Plan de Intervención BDM, 2017)

Ilustración N°5. Mapa de Cerro Las Cabras y su contexto urbano



Fuente: Elaboración propia en base a imágenes satelitales.

Ilustración N°6. Mapa de Cerro Las Cabras y su Contexto Socioeconómico



Fuente: Elaboración propia en base a datos otorgados por OCUC.

Ilustración N°7. Imagen Cerro Las Cabras desde el Norte.



Fuente: Imagen recuperada de *Fundación Cerro Isla*.

Ilustración N°8. Imagen Cerro Las Cabras



Fuente: Imagen recuperada de *Fundación Cerro Isla*.

1.2.2 MARCO POLÍTICO Y JURÍDICO REGLAMENTARIO NACIONAL

En Chile, las áreas metropolitanas tienen un patrón de urbanización discontinuo y disperso, en el caso de Santiago tanto el sector público como el sector privado son el principal impulsor de este proceso dispar. Desde la década de los 50' hasta principios de los 70', el estado fue el principal protagonista del proceso de urbanización al desarrollar gran parte de las políticas públicas habitacionales fuera del límite urbano. A partir de la década de los 80', y principalmente en los 90', este crecimiento es atribuible al sector privado (Petermann, A., 2006). Lo anterior es a partir de la consolidación del modelo neoliberal y de un marco regulatorio que favorece esta dinámica económica, en donde cobra relevancia la regulación del desarrollo urbano por sobre la planificación integrada del territorio (Orellana et al, 2017).

Los cambios de paradigma que plasmó la dictadura desencadenó que el modelo de planificación urbana racional se desarrollara en un contexto con múltiples problemáticas: políticas, sociales y económicas, tales como la competencia interespacial, baja inversión estatal, limitaciones en la administración pública, y descoordinación y contraposiciones en la gobernanza, entre otras (Sabatini y Soler, 1995; Vicuña, 2013; De Mattos, 2005; Fuentes, 2011 ; Orellana et al, 2017, Orellana et al, 2012).

La normativa urbana y el marco institucional determinan, entre otros factores, el valor y rentabilidad del suelo. Esto ciertamente responde a los modelos políticos-económicos imperantes y encausan los proyectos políticos, urbanos y sociales de la sociedad (Vicuña, 2013). Esto queda revelado en la Constitución Política de Chile de 1980 que tipifica el derecho de la propiedad bajo el siguiente texto: *“Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental”* (República de Chile, 1980, cap III, art.24). Inclusive, en la siguiente cita queda explícito el mecanismo más común que tiene el estado para limitar el derecho a la propiedad del suelo urbano *“Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador”* (República de Chile, 1980, cap III, art.24), pero no se entrega mayor detalle de la asignación y disfrute colectivo de una propiedad.

Con el retorno de la democracia, han existido múltiples avances en materias de planificación territorial y mejoras en políticas urbanas, tales como: la reformulación de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, inyección de recursos y actualización de instrumentos de planificación territorial, con el fin de mejorar los estándares de planificación en todas sus escalas (Orellana et al, 2017). Desde el año 2004 se pueden observar una serie de modificaciones a los Instrumentos de Planificación y a su marco normativo, que afectan directamente a las competencias de los Planes Reguladores y a las gestiones de los gobiernos locales respecto al ordenamiento territorial de la urbanización y la construcción en conjunto del espacio público en la ciudad, de las cuales se destacan tres modificaciones:

- 1) Ley N°19.939, sobre modificación del artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, con el objetivo de establecer la caducidad de la declaratoria de utilidad pública contenida en los planes reguladores;
- 2) Ley N°21.078 sobre la Transparencia del mercado de suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano
- 3) La ley N° 20.958 sobre Aportes al Espacio Público.

Por un lado, con la aprobación de Ley 19.939 en el año 2004, se establece la caducidad de las declaratorias de utilidad pública establecidas por el Plan Regulador en un mediano y largo plazo (5 y 10 años respectivamente). Aquello debilitó las facultades de los Planes Reguladores en designar áreas verdes y calles en futuros planes de urbanización (Orellana et al, 2017). En este sentido, el recorrido histórico de modificaciones al Art. 59º revela el intenso debate y preocupación del gobierno central y los gobiernos locales sobre con qué intencionalidad los IPT resguardan la construcción de ciudad. Ello significó una apertura desmedida y desprotegida a los procesos de urbanización, permitiendo proyectos de vivienda significativos en territorios considerados y designados como espacios públicos y áreas verdes potenciales.

Por otro lado, en el año 2018 fue aprobado y publicado en el diario oficial la Ley 21.078 sobre la Transparencia del mercado de suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano (llamada también 'Ley Caval'). De acuerdo a la Circular DDU 405, la ley en términos generales se refiere al perfeccionamiento de los mecanismos de transparencia y participación en la tramitación de los planes reguladores (en todas sus escalas), de igual manera se introducen herramientas para transparentar el proceso de acceso a información en relación al mercado del suelo. Ello implicaría un resguardo del proceso de planificación urbana en su estado técnico e institucional, así como también acerca a la población mediante la herramienta de la información y posteriormente en las etapas de consultas, monitoreo y fiscalización de la toma de decisiones.

Bajo la misma urgencia y como respuesta al vacío de la gestión urbana actual (Vicuña et al, 2020), el año 2016 se aprobó la Ley N°20.958 sobre **Aportes al Espacio Público**. Esta establece un sistema de aportes al espacio público que modifica la LGUC por un nuevo sistema basado en mitigaciones sobre la base de que todos los proyectos inmobiliarios, sean públicos o privados, generan externalidades en su entorno, con la iniciativa de que todo proyecto colabora al desarrollo equilibrado de ciudad. Cada municipio debe elaborar un Plan de Inversión de Movilidad y Espacios Públicos que responda al Plan Regulador Comunal. De igual manera, el Plan de inversión debe contar con un diagnóstico acabado de las necesidades del territorio y con una actualización periódica. Esta ley se reconoce como uno de los últimos avances en materias de Planificación Urbana Integrada y que responde a los nuevos lineamientos y objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Urbano del año 2014 - política originada ante la urgencia de establecer una política urbana explícita, que propone un crecimiento sustentable para las ciudades de Chile, con principal atención en las personas y en la valoración de lo público y lo colectivo (PNDU, 2014).

En esa lógica, la promulgación y vigencia de la Ley 20.958 significó para las ciudades una oportunidad de descentralizar las inversiones privadas de los polos económicos y urbanos ya consolidados (CAR por ejemplo) a comunas pericentrales y periféricas que observan un potencial estratégico de localización y mayor margen de crecimiento urbano para el desarrollo de subcentros con la salvedad que los aportes a los espacios públicos conllevan un proceso de integración de espacios públicos y equipamientos más ameno.

Así, se reconocen ciertos avances en materias de planificación pero no en la articulación de los instrumentos y la gestión urbana, ya que investigaciones pasadas han revelado y comprobado grados de poder muy dispares entre los gobiernos locales, que responden a la atomización del territorio (Orellana, 2009).

De esta manera se dificulta la implementación y aplicación homogénea de las leyes previamente descritas. Se puede observar que hay ciertos municipios, principalmente aquellos pertenecientes al Cono de Alta Renta (CAR), que cumplen y ejercen completamente las potestades que se les confiere, ya sea por poseer mayores recursos tanto económicos como humanos. Mientras que existen municipios que bajo la desigual distribución de recursos responde a intereses específicos de la comunidad residente y de corto plazo, más que a una planificación integrada del territorio. De acuerdo a Larrain (2020) al analizar la desigualdad de ingresos totales entre municipios en la área metropolitana, se observa que solo se destacan 4 municipios cuyos ingresos superan los 500 mil por persona (Vitacura, Lo Barnechea, Las Condes y Providencia) a diferencia del resto de los municipios que cuyos ingresos fluctúan entre los 250 mil y los 300 mil. Sin embargo, el autor señala que el principal origen de la disparidad de ingresos recae en los Ingresos Propios Permanentes entre municipios, ello atribuye la significancia de la capacidad de generar de los gobiernos locales y que ciertamente están condicionadas por los ingresos de sus habitantes.

Es bajo el último escenario descrito (municipio atendiendo intereses de corto plazo) en el cual se entiende al Municipio de Puente Alto. Este factor añade mayor complejidad al contexto de segregación urbana que toma lugar en la comuna de Puente Alto, en donde su gobierno local pretende formar y designar parques intercomunales en su territorio, principalmente en los cerros islas La Ballena y Las Cabras.

La planificación urbana se constituye como un campo de operación que lleva implícitamente una variedad de disciplinas e integra múltiples dimensiones del desarrollo urbano de las ciudades (CNDU, 2015). Bajo el contexto legislativo actual, se pueden visualizar iniciativas urbanas que encaminan la planificación urbana a una planificación urbana integrada. Entendiendo este concepto como la materialización de la planificación en instrumentos que plantean una imagen objetivo, que supone el acuerdo de una diversidad de actores (CNDU, 2015). Sin embargo, Chile revela una falta de articulación de los instrumentos en el marco legislativo e instrumental, es decir, carece de “un sistema de planificación integrada que materialice una articulación institucional de políticas, leyes, planes y programas que se ponen al servicio de una visión de ciudad y unos objetivos y metas para alcanzarla”(CNDU, 2015, p.7). Lo anterior se le puede atribuir a

la herencia de un modelo de planificación urbana racionalista que no estaba acorde al contexto nacional. Este modelo de planificación se materializó a través de los mecanismos de zonificación, mediante los Planes Reguladores Intercomunales y comunales, que designaban los usos de suelo, separación de actividades y reserva de áreas verdes (Vicuña, 2013) fuertemente vinculados al carácter centralista y jerarquizado de la regulación de suelo y que responde a la “selva normativa” de la legislación urbana chilena (Sierra, 2006).

1.3 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿En qué medida las tensiones entre actores públicos, privados y de la sociedad civil revelan las limitaciones de la planificación urbana en la coproducción de los cerros islas La Ballena y Las Cabras de Puente Alto como Parques Urbanos Intercomunales?

1.4 HIPÓTESIS

La hipótesis de la presente investigación plantea que, si bien la planificación urbana actual presenta un desarrollo legislativo encaminado a la planificación urbana integrada, estos avances no han sido profundos en cuanto a la correcta articulación de los instrumentos de planificación con herramientas y mecanismos de gestión e inversión urbana a una escala comunal e intercomunal. Lo anterior da cuenta de las atribuciones y limitaciones de cada actor en la toma de decisiones y en la expresión de sus intereses en los procesos de planificación del territorio, respecto a las decisiones normativas, la tenencia de propiedad y la capacidad de coproducción de parques urbanos intercomunales, asumidas y observables en los cerros islas La Ballena y Las Cabras del Municipio de Puente Alto.

1.5 OBJETIVOS

1.5.1 OBJETIVO GENERAL

Comprender las tensiones entre los distintos actores (públicos, privados y de la sociedad civil) que expresados en los procesos de planificación revelan las limitaciones en la articulación de estrategias entre los instrumentos de ordenamiento territorial y mecanismos de inversión urbana del municipio de Puente Alto al integrar los cerros islas La Ballena y Las Cabras como Parques Urbanos Intercomunales

1.5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Analizar el proceso de urbanización de la comuna de Puente Alto entre los periodos 1990-2020, que llevó a la consolidación de La Ballena y Las Cabras como cerros islas.
2. Caracterizar el proceso de planificación de la comuna de Puente Alto que llevó a la consolidación de La Ballena y Las Cabras como cerros islas.
3. Caracterizar las distintas estrategias, instrumentos de planificación, mecanismos de gestión municipal y regional e intereses de los actores públicos, privados y sociedad civil que han incidido en los dispares grados de consolidación de los cerros isla la Ballena y las Cabras como parques públicos.
4. Analizar el rol e intereses de los actores públicos, privados y de la sociedad civil que forman parte del proceso de planificación e implementación de los Cerros La Ballena y Las Cabras como parques públicos.

2. MARCO TEÓRICO

En el siguiente marco teórico se abordarán tres temas: (1) Planificación urbana y territorial: Prioridades, actores y enfoques; (2) Espacio público y la función social de la propiedad; y (3) Gobernanza urbana: Relaciones de poder y gestión.

2.1 PLANIFICACIÓN URBANA Y TERRITORIAL: PRIORIDADES, ACTORES Y ENFOQUES

Desde los inicios de la planificación urbana moderna como disciplina, se ha encontrado la necesidad de intervenir en las ciudades en respuesta a su crecimiento acelerado sobre el territorio rural y a los impactos de la industrialización. Así como lo fue a inicios del siglo XIX y XX con la explosiva migración campo-ciudad, el aumento poblacional y la prevalencia del desarrollo económico en el proceso industrial, la disciplina de la planificación urbana busca dar respuesta a las problemáticas de las nuevas configuraciones urbanas que conlleva como desafío el desarrollo urbano-rural y emerge la ‘cultura de la planificación’ (Krueckeberg, 1983). Sin embargo, en comparación a su origen, a lo largo de la historia se ha señalado que la planificación urbana, desde una perspectiva anglocéntrica, se ha centrado en producir una imagen modelo de ciudad, sin reflexionar e interiorizar en el proceso de formulación de esta misma (Fainstein, S. , 2012; Fishman, R; 2012; Scott, J. , 2012 entre otros), de acuerdo a De Mattos (2010) en Del Canto (2016) la planificación intentó desplegar un procedimiento sistemático en función de poder organizar de manera racional los procesos sociales, modificar la sociedad por medio de la visión decidida por los gobernantes. Así, se desplegó el entendimiento de la planificación urbana y territorial a lo largo de los años bajo tres corrientes Según Marcusse (2011) : (1) Enfoque Tecnista; (2) Reforma Social y (3) Justicia Social.

Por un lado, el autor postula que el enfoque tecnista se considera una corriente conservadora y científica de la planificación moderna, con el sentido de guiar racionalmente el crecimiento y el proceso de la

población que responde a los intereses de quien elabora y contrata el plan, que en su mayoría respondía a la autoridad, un equipo técnico o status quo. Por otro lado, la reforma social es una corriente que responde a aspectos asociados al bienestar social con una institucionalidad predominante con foco en la armonía y belleza en la ciudad, claros ejemplos de esta corriente remonta en el Plan de ensanche de la ciudad de Barcelona por Ildefonso Cerdá en 1859, el movimiento de *City Beautiful* en Chicago o el movimiento de parques urbanos. Asimismo se introduce el modelo de participación ciudadana en la planificación y se distingue la participación y la toma de decisiones. Por último la justicia social comprende la ciudad como un facilitador del cambio social basado en organizaciones de base y valores como la equidad, igualdad y diversidad.

En cada corriente es posible observar que en la planificación urbana divergen distintas prioridades, actores y enfoques en el desarrollo de la ciudad. En este sentido, Campbell (1996) menciona que en los próximos años los planificadores urbanos se enfrentan a decisiones difíciles frente al balance entre el crecimiento económico y su contexto, protección medio ambiental y la justicia social. En base a esto, el autor postula el modelo triangular de prioridades y conflictos, por prioridades señala: (1) Desarrollo económico y eficiencia; (2) Protección Medioambiental y (3) Justicia Social, siendo estos elementos las aristas del triángulo y por conflictos se refiere a los: (a) conflictos de Propiedad; (b) Conflicto de recursos y (c) Conflicto del desarrollo. Campbell (1996) reconoce que el planificador debe reconciliar e idealmente balancear estos tres conflictos. Sin embargo, en la práctica este se ve restringido por el drástico límite del ámbito profesional y fiscal, intereses particulares de los clientes, entendiendo como clientes a las autoridades y la burocracia (Campbell, 1976).

En este sentido la planificación urbana chilena local, en el actual contexto político económico-neoliberal, se ha desarrollado de manera conservadora y racionalista a lo largo de los años, con un marco regulador favorable a un modelo neoliberal que facilita las dinámicas del mercado de suelo en base a la distribución de viviendas condicionadas a un margen de retorno de inversión y no en la localización más eficiente (Lopez, 2005; De Mattos, 2013 en Orellana et al. , 2016).

Producto de lo anterior es que las áreas metropolitanas chilenas (AMS), y en este contexto de investigación, el Gran Santiago, tiene un “patrón de urbanización disperso y discontinuo” (Orellana et al. , 2016, p.91), que no escatimó en los costos asociados al desarrollo sustentable y ámbitos de justicia social, si se observa desde la mirada de Campbell, la tensión entre la triada de conflictos en la planificación urbana se ve desbalanceada. Bajo este escenario, es pertinente avanzar hacia una planificación urbana integrada, entendiendo como “aquella compuesta simultáneamente por planes de ordenamiento territorial, sistemas de financiamiento y decisiones de inversión, y herramientas de gestión respecto del funcionamiento de las actividades y sistemas urbanos” (CNDU, 2018,p.8) que posibilite un desarrollo que contemple estos cinco ámbitos postulados por la PNDU: integración social, desarrollo económico, equilibrio ambiental, identidad y patrimonio, e institucionalidad y gobernanza (CNDU, 2018).

En esta misma línea, es necesario un sistema de planificación urbana local, entendiéndolo como un conjunto de competencias y relaciones entre niveles de gobierno, en función de la organización territorial y con una clara definición de instrumentos de planificación y condiciones de gestión y ejecución (Maldonado et al., 2006), revelan que las estrategias de planificación urbana presentan un dispar estado y avance de acuerdo a las particularidades geográficas y de gestión locales (Orellana et al, 2016).

2.1.1 INTEGRACIÓN DE LOS CERROS ISLAS COMO ESPACIOS PÚBLICOS EN EL CONTEXTO DE PLANIFICACIÓN URBANA CHILENA

Desde la época prehispánica hasta nuestros días, el territorio latinoamericano ha interactuado con una variedad de ecosistemas y elementos geográficos que han determinado el desarrollo y extensión de las ciudades latinoamericanas. En este sentido, el territorio chileno se destaca por sus imponentes elementos geográficos que se emplaza entre fronteras cordilleranas y marítimas generando en cada ciudad un particular valor paisajístico y característica de la morfología urbana (Mackenney & Ulriksen, 2009; Mashini, 2014). En el caso de la ciudad de Santiago la cordillera de los andes es el elemento geográfico más prominente, en comparación a la cordillera de la costa y la cuenca de Santiago, que se emplaza en la ciudad a través de penínsulas montañosas conocidos como cerros islas (BCN, s.f; Mashini, 2014). Los cerros islas, desde una definición geomorfológica, se entiende como "teso o colina baja que tiene una extensión llana en la cima" (RAE, s.f) Asimismo, el concepto cerro isla se puede entender como "remanentes de hábitats naturales, restringidos a un cerro, y que se encuentran rodeados en su totalidad por una matriz antrópica" (Fernandez, 2011). El concepto cerro islas se aplica de manera particular en la región metropolitana a través de sus instrumentos de planificación territorial, específicamente el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), el cual considera a los cerros islas como espacios con notables atributos naturales a integrar y ser aprovechados por sus habitantes, que requiere ser acompañados de infraestructuras y servicios (SERVIU, 2013). Esto, se encuentra solo a nivel metropolitano a pesar que estos enclaves geográficos se encuentran en distintas ciudades chilenas con grandes AM tales como: La Serena-Coquimbo, Concepción, Talca entre otros.

A raíz de lo anterior, la integración de los cerros islas en la trama urbana no se puede desentender del proceso de planificación y los patrones de urbanización a los que se han observado en la ciudad de Santiago. Mashini (2014) identifica seis episodios históricos relevantes que permiten comprender la integración de los cerros islas en la trama urbana: 1) Transformaciones urbanas impulsadas por Benjamín Vicuña a fines del s. XIX ; 2) La ciudad de Karl Brunner; 3) Plan Regulador Intercomunal de Santiago de 1960; 4) Decreto 420 en 1979; 5) Plan Regulador Metropolitano de 1994 y 6) Modificaciones del PRMS desde la década de los 90'. En este sentido la autora señala claramente la evolución de imagen objetivo e intervenciones planificadas en la ciudad en relación a la integración y reivindicación de los cerros islas. Desde la reformulación de espacios cívicos de calidad como espacios y jardines públicos, y su reconocimiento en su vocación social y ecológica planteada por Benjamín Vicuña, hasta las modificaciones más actuales en las líneas de acción que apuntan a un acceso garantizado a espacios de recreación como áreas verdes urbanas (véase Ilustración N°9). En estos hitos descritos, es posible observar que la consideración de los cerros islas en la trama urbana ha ido aumentando exponencialmente en su planificación culminando en el reconocimiento institucional y jurídico urbano. Sin embargo estos se ven aún más fragmentados en la planificación de espacio abiertos públicos respecto a las subcategorías que aplican sobre estas piezas urbanas.

Ilustración N°9. Planificación e integración de cerros islas a lo largo de los patrones de urbanización de la ciudad de Santiago (Fines del s.XIX a la Actualidad)

	Modelo de Planificación de espacios abiertos y públicos	Visión de Paisaje	Categorías	Subcategorías	Nº de Cerros islas afectos
Transformaciones de Benjamín Vicuña	acupuntura urbana	ciudad de Santiago desafiada por su sobresaliente paisaje autóctono, lo que de alguna manera lo instigaba a construir piezas urbanas eminentes.	Sistema de Parques	1 Subcategoría: Interrelación de espacios cívicos de calidad	1
Karl Brunner	Morfología racionalizada	proyecto social sobre el territorio a partir de la funcionalidad de estas según su cantidad, distribución y accesibilidad.	Área verde Plaza de Transito Plaza Representativa arquitectónica	3 Subcategoría: Parque Jardín Plaza de Recreo -- --	3
PRIS 1960	Plan integral y Comprehensivo que controla y regula el área metropolitana	áreas verdes adoptan matices diferenciadores para proteger la reserva de algunas y productividad de otras más periféricas	Áreas verdes	14 Subcategorías de las cuales 6 se aplican a Cerros Islas	21
Decreto 420 en 1979	Privatización y liberalización de los mercados urbanos	fragmentación del paisaje urbano-regional de los espacios abiertos y públicos	Áreas de Restricción y Protección Categorías no asociadas al Paisaje	4 Subcategorías 2 Subcategorías	6 Resto de los Cerros Islas en la Santiago
PRMS 1994	Plan integral articulador del área urbana	se reconocen los cerros isla como una tipología en Santiago con el rol específico en el sistema verde	Áreas de alto riesgo para asentamientos humanos Parque Metropolitano Parque Intercomunal Áreas verdes Complementarias	10 Subcategorías	31
Modificaciones PRMS hasta la actualidad	Planificación territorial entorno al crecimiento urbano y patrones de segregación socio-espacial	el acceso generalizado a espacios de recreación como áreas verdes urbanas.	Áreas de alto riesgo para asentamientos humanos Parque Metropolitano Parque Intercomunal Áreas verdes Complementarias	10 Subcategorías	33

Fuente: Elaboración propia en base a Mashini, D. (2014). *Plan de integración de los cerros isla de Santiago a una matriz ecológica: Caso del cerro Hasbún dentro del Corredor Sur de San Bernardo*. Tesis Magistral. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

2.2 ESPACIO PÚBLICO Y LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD

Uno de los problemas centrales de la planificación urbana es la propiedad del suelo (Krueckeberg, 1995). Esta, aun siendo privada, posee una función social, y la planificación urbana busca mediar los conflictos de interés, entre entidades privadas y públicas (Cordero, 2008a en Vicuña et al, 2020). Si se ve desde el sentido territorial, Cabrera (2008) menciona que la función social del suelo es traducida a partir de diversos instrumentos territoriales. La norma urbanística, por ejemplo, regula el suelo limitando la decisión individual del propietario de este y atribuyendo esta potestad a poderes públicos a través de la planificación urbana.

En Chile, durante las últimas décadas, el sistema de planificación urbana prioriza el derecho de propiedad por sobre la función social de esta (Rajevic, 1996). Esto genera una tensión entre el derecho de propiedad del suelo y la potestad que tiene el Estado para regular y poner limitaciones a dicho derecho, dejando solo como mecanismo institucional la expropiación (Sierra, 2006). Esto, aun cuando la planificación urbana en sus diferentes escalas de gobernabilidad tiene como finalidad establecer aquellas limitaciones y obligaciones que deriven de la función social de la propiedad (Orellana et al, 2016).

Lo anterior tiene su origen en la década de los 80', época en donde se respaldaron una serie de iniciativas neoliberales que reemplazaron las políticas de bienestar por iniciativas que apuntaban a la revitalización de ciertas áreas de la ciudad bajo la lógica neoliberal (Vicuña & Galland, 2019). En el caso de Chile, hubo un profundo cambio de paradigma en torno al derecho de propiedad y su función social.

De esta manera, la oportunidad de resguardar la función social de la propiedad y el goce de esta misma se vuelve efímera si se observa desde la ley y la normativa urbana. En cierta medida, la posibilidad de coproducir espacio públicos intercomunales ha sido subordinada a la imperante mercantilización del desarrollo del suelo (De Mattos, 2008). En la actualidad, el desarrollo de las ciudades chilenas responden a un evidente interés sobre localizaciones estratégicas que condicionan, bajo ciertos parámetros, los procesos de urbanización y densificación intensiva, teniendo como consecuencia la priorización del espacio construido y la fragmentación, y desvinculación, del espacio público como amortiguador de estos procesos de urbanización y escenario de mixtura social (Martínez, 2018). Así, la ciudad se convierte en un escenario de producción y mercancías (entendiéndose como valor de cambio) más que del goce y uso social del espacio (entendiéndose como valor de uso). Ello revela que el valor de uso, como el génesis del espacio urbano según Lefebvre (1973), fue desplazado en su forma social natural. Frente a estas dinámicas económicas del territorio, el Estado asumen un rol empresarialista (Harvey 1989, en Vicuña 2013) que reorientan las gestiones del espacio a un escenario propicio para el privado, para luego solo intervenir en el embellecimiento o seguridad solo si este aporta a las ventajas comparativas del territorio (Harvey 2007, en Marsonet y Salomone, Mariano 2011).

2.3 GOBERNANZA URBANA: RELACIONES DE PODER Y GESTIÓN

El territorio metropolitano responde a una superposición de niveles político-administrativos en el territorio, que normalmente se configura de una serie de gobiernos locales que responden a gobiernos de escala territorial superior (Orellana, 2009). Bajo la división política-administrativa y la articulación de los instrumentos de planificación territorial emerge, de acuerdo a Orellana (2009), una ciudad extensiva que es articulada por relaciones de poder de los ciudadanos y los diferentes actores presentes en el espacio (sociedad civil, y entidades públicas y privadas). Así, estas relaciones de poder al no conseguir un balance, pueden producir un conflicto de escala local que entre la calidad de espacios públicos y la funcionalidad de este mismo, produce un conflicto local que escala a un ámbito metropolitano. De esta manera, la gobernanza postula un gobierno basado en la interacción entre múltiples actores de distintas esferas (público, privada y civil) que son interdependientes entre sí (Martí, M., et al., 2016). Es a partir de lo anterior, por el cual entenderemos el concepto de gobernanza urbana.

Las relaciones de poder mencionadas anteriormente se agudizan en el contexto del sur global, ya que en países en vía de desarrollo presenta diversos grados y formas de incidencia en la calidad de vida (Watson, 2009) principalmente porque el contexto en el cual se desenvuelve la división político administrativa y la articulación de los instrumentos de planificación en el territorio involucra: poca inversión estatal, limitaciones en la administración pública (tanto local como central), espectro político deslegitimado e

inestable, proceso descoordinado en la gobernanza, planificación urbana racional entre otros (López Dodero, 2010).

En Chile, la problemática de una planificación urbana poco integrada y con una gobernanza descoordinada con limitaciones en la administración pública está insertada con todas las otras problemáticas mencionadas en el párrafo anterior (Sabatini y Soler, 1995; Vicuña, 2013). Sin embargo, en las últimas décadas han emergido nuevos mecanismos de gobernanza territorial en distintas escalas (local, regional y nacional) como respuesta a una gobernanza jerarquizada en la coordinación de decisiones, con falta diálogo entre actores y limitaciones en la administración públicas, tales como: corporaciones a nivel local presente en las comunas de Santiago, Pudahuel entre otros; a nivel regional la Mesa de Salmón en la región de Los Lagos) y a nivel metropolitano la iniciativa CREO Antofagasta en la Región de Antofagasta, todas iniciativas que pretenden instalar y generar nuevos mecanismo de diálogo entre los actores presentes en el territorio (públicos, privados y de la sociedad civil) que permitan nuevas prácticas de cooperación y tomas de decisiones (Bustos-Gallardo et al, 2019).

Sin embargo, estos avances no han sido lo suficientemente profundos para: 1) Instaurar formas de organización social e interacción política en el desarrollo territorial; 2) para generar nuevos mecanismos asociaciones público - privadas para diversas iniciativas urbanas (Bustos-Gallardo et al, 2019) y 3) Institucionalización horizontal en los niveles de gobernabilidad. Así, en el caso chileno se manifiestan los dos frentes de resistencia a la institucionalización metropolitana que plantea Borja en 2008, en Orellana 2009): 1) La cesión de competencias de escala superior e inferior de los gobiernos y 2) el rechazo de los gobiernos a nuevas estructuras de ordenamiento institucional, lo que conlleva, en los casos de estudio de esta investigación, a instalarse en un escenario de competencias entre municipios a la hora de responder demandas específicas de su respectivo territorio. Asimismo

Como respuesta a los desafíos de la gobernanza tradicional, la gobernanza urbana integrada plantea un enfoque de gestión en su esencia misma, que es transversal en la elaboración de políticas públicas (Metropolis, 2011) , por lo que la gobernanza integrada “consta tanto de una integración horizontal entre sectores políticos (entre diferentes departamentos) como de una integración intergubernamental vertical (entre distintos niveles de gobierno), además de traspasar fronteras administrativas (en dos sentidos: autoridades municipales-Administración regional/nacional y Administración-sociedad civil)” (Metropolis, 2011, p.6).

Es debido a lo anterior que la gobernabilidad de las ciudades en sus distintos niveles de gobierno corresponde a un aspecto esencial en la planificación urbana integrada, en cuanto estas cuenten con los recursos (derivados de mecanismos de gestión e inversión urbana), una capacidad efectiva del sistema de planificación y las autoridades a cargo de la planificación del desarrollo urbano del territorio respondan al accountability imperante (CNDU, 2015). Actualmente en los gobiernos locales se encuentran con una falta importante de intervención pública en la fase de ejecución decisiva del planificación del territorio, por lo que se infiere que los instrumentos de planificación territorial en Chile son estrictamente normativos (Cordero, 2008a; 2009b) y poco estrategicos en la articulación de estos mismos en el sistema de planificación urbana. En este sentido, Flores-Xolocotzi, R. (2012) menciona que históricamente la gestión y la planificación urbana, en específico de las áreas verdes, parques y espacios públicos, son partes fundamentales de las estrategias de desarrollo urbano, que responde, principalmente, a los objetivos de abastecer a la ciudad de espacios verdes urbanos. Ello requiere de una perspectiva integral de desarrollo

sustentable y gobernanza que enriquezca los procesos actuales de gestión y planificación de espacios verdes en las ciudades.

3. METODOLOGÍA

3.1 ENFOQUE Y DISEÑO METODOLÓGICO

La presente investigación plantea un enfoque metodológico mixto. Entendiendo este enfoque como una investigación que recopila y analiza datos, secundarios o primarios, e integra los resultados y sus respectivas inferencias mediante métodos cualitativos y cuantitativos (Given, 2008). Esta definición permite abarcar una serie de perspectivas que extiende la metodología de recolección y análisis de datos, más allá de sus interpretaciones y suposiciones. Una de las razones por la cual se utiliza este enfoque mixto, es que el uso de ambas metodologías entrega mayor profundidad, complejidad y entendimiento al problema y objetivo de investigación, esto permitiría explicar de forma óptima los resultados iniciales del análisis de datos. Así, se buscan nuevos espacios de integración para observar la realidad, lo que exige, en una primera instancia, la aplicación simultánea de ambas orientaciones metodológicas, y en una segunda instancia, la difuminación de la frontera entre estas mismas (Bericat, 1998).

De esta manera, se vuelve pertinente utilizar la estrategia de triangulación, ya que se pretende utilizar ambas orientaciones metodológicas para la descripción y exploración de las particularidades observables en los casos de estudio seleccionados: Cerro La Ballena y Cerro Las Cabras, en tanto se procura a un solapamiento o convergencia de resultados (Hernández-Sampieri et al, 2010; Bericat, 1998). En este sentido, la triangulación para esta investigación recoge datos cuantitativos como cualitativos con el fin de relacionar, categorizar y sistematizar datos para formar una interpretación de estos mismos. Por un lado los datos cuantitativos entregan información de mayor alcance y frecuencia, mientras que por otro lado los datos cualitativos provee de diferentes perspectivas y contextos por parte de los actores claves y el problema de investigación (Givens, 2008).Lo anterior se verá en mayor detalle en los siguientes apartados de la metodología.

3.2 TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

En vista de lo anterior, las técnicas de investigación utilizadas y detalladas en los próximos párrafos, maximiza la naturaleza de los datos que se pretenden analizar. En esta etapa de recolección de datos se maneja por un lado, datos cuantitativos que se obtienen a partir de observación, medición y documentación de mediciones, basados en técnicas e instrumentos establecidos (Hernandez-Sampieri, 2010). De esta manera el análisis de estos, como se detalla más adelante, se refieren por ejemplo: a la contabilización de las modificaciones de los instrumentos. Por otro lado se recopilan datos cualitativos orientados a proveer un mayor entendimiento de los significados y perspectivas de las personas, mediante entrevistas semiestructuradas .

Para el objetivo específico N°1, se consideraron estos dos procesos: Revisión de archivos históricos de urbanización de la comuna y levantamiento del crecimiento urbano de Santiago,. Estos datos se levantaron en base a catastros existentes en fotos aéreas, levantamiento de datos georeferenciada en herramientas de

Sistema de Información Geográfica, google earth para luego realizar un cruce de información y hacer un análisis morfológico de la comuna de Puente Alto con especial foco en la relación de entre la trama urbana y los cerros isla La Ballena y Las Cabras.

En relación al objetivo específico N°2. se realizó una revisión exhaustiva de; LGUC, OGUC, Ley Orgánica de Municipalidades e instrumentos de planificación de la comuna de Puente Alto. En base a las modificaciones a las que fueron efectuadas entre los años 1990 y 2020 , para luego cruzar esta información con los cambios normativos del PRC y PRMS respecto a las zonas designadas como Parques Intercomunales (PI) Áreas Verdes Cerros Islas(AV1), Riesgo de derrumbes y asentamientos de suelo (R5). De esta manera, se busca analizar los efectos y consecuencias de estos cambios normativos e instrumentales que rigen sobre los cerros Islas La Ballena y Las Cabras. Paralelamente se realizará un registro de los documentos de subdivisión predial (facilitados por la Dirección de Obras Municipales), el registro de propiedad disponible en el conservatorio de bienes raíces y datos del Servicio de Impuestos Internos, con la intención de realizar una caracterización económica de los cerros e identificar la capacidad de transacción de los predios. De esta manera interpretar y relacionar la capacidad de compra e inversión de los diferentes actores.

Por otro lado, los objetivos específicos N°3 y N°4, sus proceso de recopilación y levantamiento de información van en sinergia, en una primera instancia se revisaron discursos en medios oficiales o medios de comunicación masiva (escrita o visual) para luego analizar, categorizar e interpretar los intereses de los distintos actores que participan en el proceso planificación de los cerros isla La Ballena y Las Cabras mediante una matriz de doble entrada que permita identificar los niveles de poder e incidencia en los procesos de consolidación de ambos cerros. De igual manera estos datos se fueron completados con entrevistas semi estructuradas con el objetivo de comprender distintas visiones sobre los cerros islas en la comuna, se realizarán entrevistas semiestructuradas a los siguientes informantes claves: Fundación cerros islas (directora de proyectos y co-fundadora), equipo SECPLAN Y Coordinadora DOM de la municipalidad de Puente Alto, Jefa de división de espacios públicos del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, Organizaciones sociales: Fundación Biósfera y Club deportivo Ride Cordillera.

3.3 CASOS DE ESTUDIO

De acuerdo al enfoque metodológico mixto de la investigación y su estrategia de triangulación, se vuelve pertinente la elección de estudio de casos, debido a que este diseño de investigación pone en valor la profundidad que se puede obtener del objeto de estudio (Simons, 2011). Bajo esta lógica el análisis se centró en dos cerros islas: cerro La Ballena y cerro Las Cabras, ambos ubicados en la comuna de Puente Alto. En función a las particularidades de los casos de estudio, que se detallarán en los siguientes párrafos, se pretende comparar procesos con distintos grados de consolidación en el establecimiento de áreas verdes intercomunales. Así, mediante el estudio de casos es posible comprender y llegar a un nivel profundidad que otros diseños de investigación como proyectos narrativos y experimentos (Given, 2008) no alcanzan.

3.4 ACTORES DE ESTUDIO

Para efectos de esta investigación y el proceso metodológico, la obtención de datos cualitativos fue desarrollada principalmente por medio de entrevistas semi estructuradas y que indiquen, entre otros objetivos, caracterizar la gobernanza local desde la perspectiva de los actores del sector público, privado y de la sociedad civil involucrados en el procesos de planificación y coproducción dispar de los Cerros Islas La Ballena y Las Cabras como parques intercomunales. De acuerdo a Hernández-Sampieri et al (2010) las entrevistas semi estructuradas son una guía para obtener información adicional bajo un contexto de mayor flexibilidad, siendo este método fundamental para indagar el contexto económico, político y social para interpretar las diversas dinámicas, apreciaciones y posturas que toman lugar en el fenómeno de estudio.

Se realizaron 8 entrevistas a actores claves y transversales del proceso y casos de estudio. En acompañamiento a la herramienta anterior, se realizará un análisis de datos secundarios como prensa local escrita y audiovisual, Actas del Consejo Comunal y estudios de investigación realizados por académicos pertenecientes a la Fundación Cerros Islas, Centro de investigación cerros urbanos como espacios comunes entre otros.

4. RESULTADOS

El presente apartado tiene por finalidad presentar los principales hallazgos de esta tesis, asociados a los objetivos específicos previamente señalados. Para ello, en una primera instancia se presentará el proceso histórico de urbanización desde la década de los 90' hasta la actualidad, en una serie temporal desde 1993, 2003, 2013 y 2020, finalizando y relacionando con hitos normativos que permiten contextualizar el proceso de urbanización y la consolidación del Cerro La Ballena y Las Cabras como Cerros islas en la trama urbana de la comuna de Puente Alto.

En una segunda instancia se caracterizará los instrumentos de planificación y mecanismos de gestión municipal y regional que han incidido en los dispares grados de consolidación de los cerros islas La Ballena y Las Cabras como parques públicos. Se presentará por una parte un mapa conceptual de los instrumentos de Planificación Territorial que afecten a los usos de suelo de: Parques Intercomunales (PI) Áreas Verdes Cerros Islas (AV1), Riesgo de derrumbes y asentamientos de suelo (R5), así como también los mecanismos de gestión de estos mismo. Asimismo se finalizará con una caracterización de la propiedad de los cerros islas.

Por otra parte, en un tercer apartado se referirá a las tensiones urbanas Público-Privadas presentes en el proceso dispar de consolidación de los cerros La Ballena y Las Cabras como espacios públicos, mediante un relato construido de las diferentes posturas e intereses de los actores públicos, privados y sociedad civil que fueron identificadas por entrevistas semiestructuradas, análisis de prensa escrita y revisión de actas oficiales.

Por último, en un cuarto apartado se enfocará en la caracterización de los diferentes intereses de los actores públicos, privados y sociedad civil en las siguientes dimensiones: 1) Dimensión Política-Institucional; 2) Dimensión Social; 3) Dimensión económica; 4) Dimensión Espacial-Medioambiental. A partir de lo anterior se profundiza en las relaciones de poder de los actores en los cerros La Ballena y Las Cabras mediante una Matriz de Stakeholders.

4.1 URBANIZACIÓN, PERIFERIA Y CERROS ISLAS : UN PROCESO DE INTEGRACIÓN Y REIVINDICACIÓN EN LA TRAMA URBANA

En base a lo planteado por Mashini (2014), el caso particular de la comuna de Puente Alto, se podrían identificar cinco hitos relevantes para comprender la integración de los cerros islas La Ballena y Las Cabras en el desarrollo exponencial y explosivo de la mancha urbana: 1) PRIS 1960 2) Aprobación del primer Plan Regulador Comunal de Puente Alto en 1984; 3) Aprobación y vigencia de PRMS de 1994; 4) Elaboración y publicación de Plan Regulador Comunal año 2003 y 5) Modificaciones al PRC 2003 hasta la actualidad.

Durante la segunda mitad del siglo XX la comuna de Puente Alto se fue consolidando como parte de la conurbación de la ciudad de Santiago, de esta manera en el año 1958 se forma el Departamento de Puente Alto y posteriormente la aprobación Plan Intercomunal de Santiago en 1960, que consideró a Puente Alto como parte del área urbana de la ciudad¹. Esto significó un consolidación de la vocación industrial, agrícola y vitivinícola de la comuna mediante la fijación de los límites del áreas urbana y suburbana, definición de crecimiento de la cuenca de Santiago y manteniendo los usos agrícolas definiendo número de Ha y densidad urbana ².

A partir de lo anterior, la comuna presentó asentamientos urbanos precarios y dependieron de la acción tanto estatal como privada, en especial entre los años 60' y 70', debido a que se privilegio las zonas semicentrales o pericentrales³. Durante este proceso, de acuerdo a cf. Municipalidad de Puente Alto (2012), los habitantes y residentes de la comuna se volcaron de lleno al espacio público, relegando el espacio privado, sin distinción de residentes nuevos o antiguos, las ventajas de localización y estrategias que contrajo la integración de la comuna a la ciudad de Santiago desencadenó un nuevo tipo de relación social que involucró: organizaciones sociales, políticas y de dispersión.

Por otra parte, ya cercanos a la década de los 80' la comuna de Puente Alto fue receptora de una migración importante de población producto de la erradicación de campamentos y viviendas sociales, medida impulsada por las lógicas de la dictadura en aquel entonces (Ducci, 1997). Es bajo este contexto y el inminente aumento poblacional, que se aprobó el primer Plan Regulador Comunal de Puente Alto en 1984, como pueden observar en la ilustración N°10 la mancha urbana de aquel entonces se desplegaba en

¹La historia de urbanización de Puente se logra encontrar en detalle en la presente pagina de información <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-582647.html>,

² Asi como tambien en la primera edición de *Puente Alto siglo XX (2008)* y su segunda edición *Puente Alto siglo XX-XXI (2012)* Elaborada por la corporación de cultura de la municipalidad de Puente Alto. <https://www.culturapuentéalto.cl/admin/media/files/1585705198-retrospectiva-fotografica.pdf>

³ También se puede utilizar el término periferia relativa de acuerdo a la segunda edición *Puente Alto siglo XX-XXI (2012)* Elaborada por la corporación de cultura de la municipalidad de Puente Alto. <https://www.culturapuentéalto.cl/admin/media/files/1585705198-retrospectiva-fotografica.pdf> y www.mpuentéalto.cl

el centro histórico de la comuna entorno a Concha y Toro, aun respetando las áreas de características rurales y sus enclaves geográficos.

Entre el periodo 1982-1992 con el nuevo Plan regulador se definieron áreas residenciales, comerciales, de equipamiento y actividades productivas, hubo un incremento de 120.000 habitantes y un aumento significativo de la mancha urbana hacia los sectores norponiente y nororiente, lo que se puede evidenciar en la ilustración N°11. Sin embargo, no se evidencian definiciones sobre áreas verdes públicas o la integración a la normativa de los cerros islas.

De acuerdo a la memoria explicativa del PRC de Puente Alto vigente, en el año 1994 con la modificación del Decreto 420 y la entrada en vigencia del PRMS 94, se genera el aumento de áreas de extensión urbana, lo que significa la incorporación del territorio de bajos de mena y proyectos con densidades que fluctúan entre 150 y 600 habitantes (Wood, 2013) así como también el aumento en el doble de los habitantes de la comuna. Producto de las múltiples políticas habitacionales de los últimos años, es posible observar en la ilustración N°11 el reflejo de la concentración de la normativa sobre el ámbito residencial sin incorporar equipamientos y espacios públicos verdes de recreación, resultando la consolidación de los cerros La Ballena y Las Cabras como cerros islas.

Por otro lado, la Elaboración y publicación de Plan Regulador Comunal año 2003, responde a la necesidad de incorporar la jerarquía y normativa mayor del PRMS 1994 (y su posterior modificación de 1997) (M.T. Derpich, comunicación personal, 26 de agosto, 2020) así como también el incremento de 250.000 habitantes entre 1992-1997 (Wood, 2013). El PRC del año 2003 enfrenta el desafío de “ las consecuentes deficiencias en la provisión de infraestructura de transportes y dotación de equipamiento en seguridad, educación, recreación y salud” (PRC Puente Alto, 2003, p.2). De esta manera, es posible observar la integración de los cerros islas de manera normativa.

5) Modificaciones al PRC 2003 hasta la actualidad.




Actualmente el PRC vigente de Puente Alto ha tenido 6 modificaciones a su plan, de los cuales 5 han sido relacionados a la elaboración de planes seccionales con ajustes en: densidades, detalles de usos de suelos relacionados a la industria y bodegaje, redefinición de redes viales. La sexta modificación se refiere a la modificación de las desafectaciones de utilidad pública por el Art. 59. a vialidades y áreas verdes. En el caso de Puente Alto, solo se desafectaron a vialidades, por lo que toda área verde de escala local e intercomunal designadas por el IPT no fueron perjudicadas. En síntesis, respecto a las modificaciones del PRC queda evidente la vocación preferente de la normativa de motivar e incentivar el ámbito residencial, lo que explica la población actual de la comuna que oscila entre los 600.000 y 700.000 habitantes⁴. Pero la tendencia se ha ido marcando hacia un proceso de urbanización sin la integración de espacios públicos significativos para la magnitud de la comuna así como tampoco el desarrollo de infraestructuras urbanas, de servicios y equipamientos.

4

<https://www.minvu.cl/wp-content/uploads/2019/05/INE-PROYECCIONES-POBLACION-POR-COMUNA-2015-2020.xlsx>

Ilustración N°10. Imagen previa a los procesos de urbanización acelerados de la comuna de Puente Alto en el año 1984



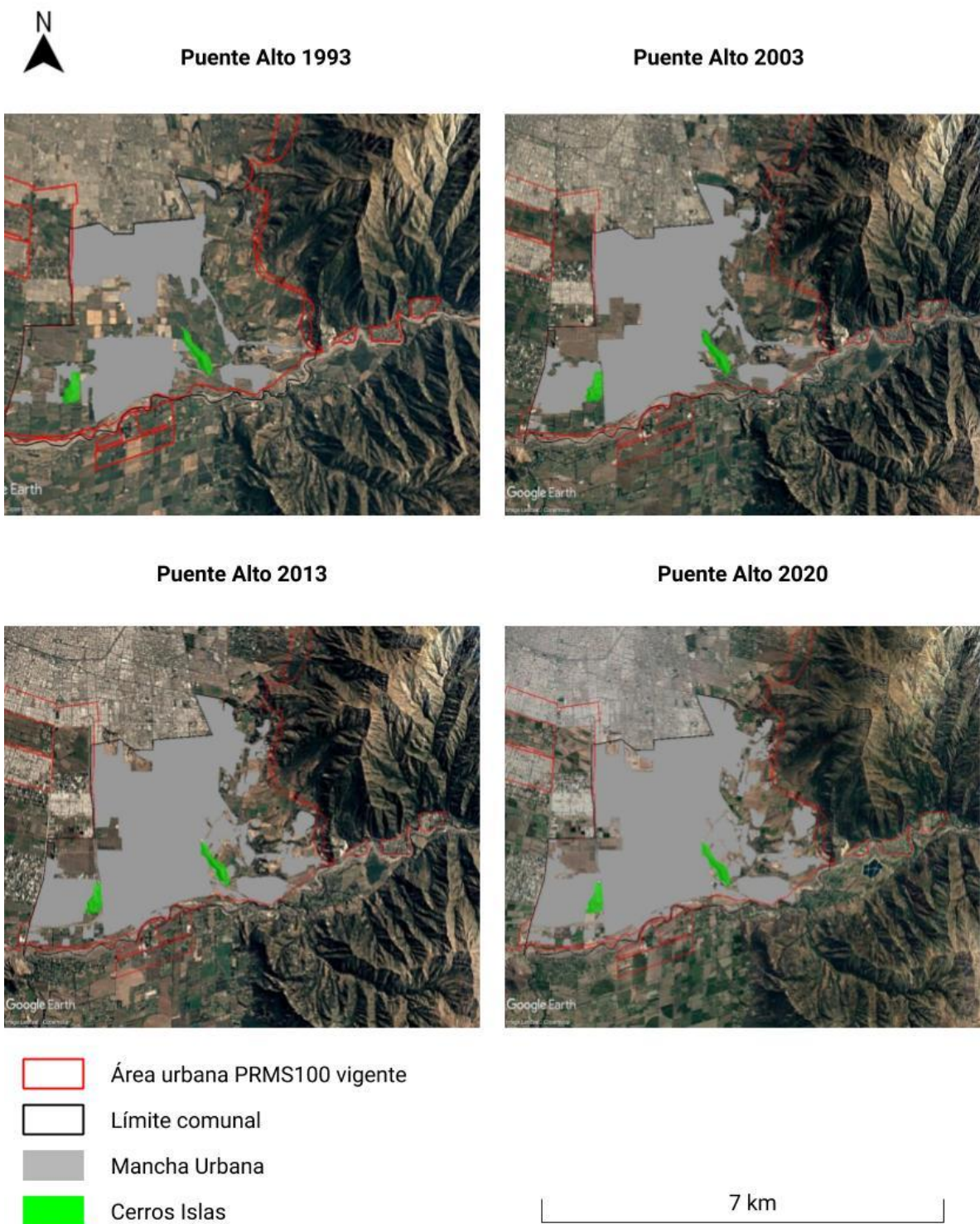
-  Área urbana PRMS100 vigente
-  Límite comunal
-  Cerros Islas



7 km

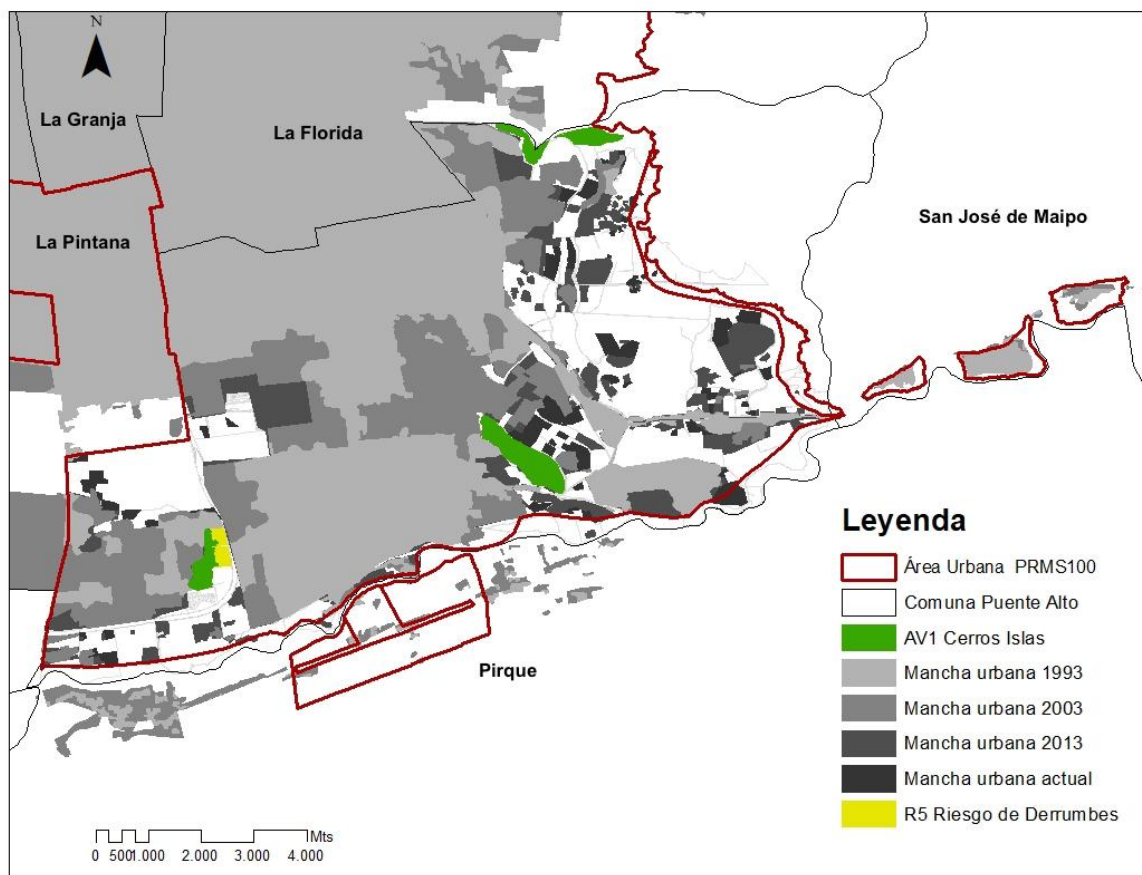
Fuente: Elaboración propia en base a imágenes satelitales de google earth y datos de información de OCUC.

Ilustración N°11. Evolución de la mancha urbana en la comuna de Puente Alto, 1993 - Actualidad.



Fuente: Elaboración propia en base datos de OCUC e imágenes satelitales google earth .

Ilustración N°12. Resumen evolución de la mancha urbana de Puente Alto, 1993 -Actualidad.



Fuente: Elaboración propia en base datos de OCUC e imágenes satelitales google earth .

4.2 DISPERSIÓN NORMATIVA E INSTITUCIONAL DE LOS CERROS ISLAS: UNA CADENA INTERMITENTE DE IMPLEMENTACIÓN Y CONSOLIDACIÓN

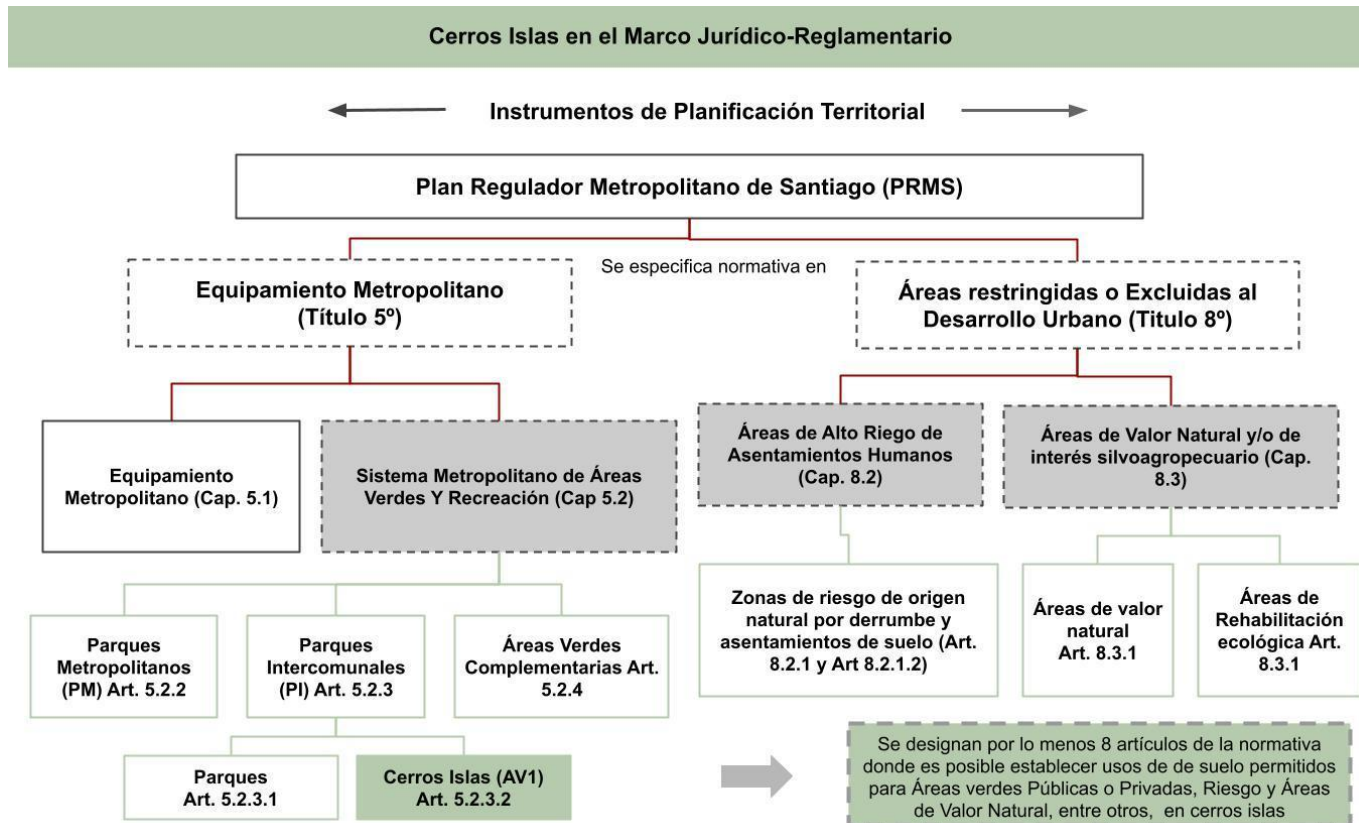
Actualmente la definición de Cerro Isla en la normativa es limitada y dispersa. El primer acercamiento al concepto se encuentra en la memoria del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, en el cual se reconoce como espacios con notables atributos naturales a integrar y ser aprovechados por sus habitantes, frente un inminente crecimiento urbano que requiere ser acompañados de infraestructura y servicio (SERVIU, 2013). Sin embargo, la definición completa y definitiva de que entendemos normativa e institucionalmente por Cerros Islas no se encuentra claro ni profundizado.

En la ordenanza del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, los cerros islas propiamente tal se definen bajo el Artículo 5.2.3 Parque Intercomunales y 5.2.3.2 Cerros Islas (AV1) del Capítulo 5.2 *Sistema Metropolitano de Áreas Verdes y recreación*, el cual está conformado “por Áreas Verdes de carácter público o privado y las vinculaciones o avenidas parques, que consignan en el presente Plan” (SERVIU, 2013, p. 20). En este sistema considera las áreas verdes en sus distintas escalas territoriales (metropolitana,comunal

y vecinal). Asimismo, señalan que este sistema se relaciona e integra con las áreas descritas en el Título 8º de la presente ordenanza referidos a “áreas de Valor Natural y/o de Interés Silvoagropecuario y las de Riesgo para Asentamientos Humanos y todas aquellas áreas de carácter no edificable que en conjunto generan un nivel adecuado de saneamiento ambiental y de resguardo del bienestar de la comunidad”(SERVIU, 2013, p. 20).

En este sentido, de acuerdo a las particularidades territoriales de cada cerro isla presente en la AMS, las condiciones técnico-urbanísticas pueden ser designadas, por lo menos, por 8 artículos de la normativa (véase Ilustración N°12) y 10 subcategorías si retomamos lo planteado por Mashini (2014), por lo que solo se identifican sus usos permitidos y prohibidos, lo que resulta en la desvinculación del rol de los cerros islas en el territorio resultando una visión y construcción de ciudad fragmentada. Forray et al. (2012) fueron enfáticos en señalar que la ausencia del concepto de manera clara e integradora, ha puesto en riesgo y en una situación de fragilidad a los cerros islas frente a modificaciones normativas que amenazan su conservación, uso y dimensiones geomorfológicas, culturales y paisajísticas. Ello se observó (la desprotección normativa) a partir de la La ley N°19.939 por el Art. 59 de la LGUC respecto a la caducidad de las declaratoria de utilidad pública a vialidades y áreas verdes, aun cuando estas se aplicaron en mayor medidas a vialidades, cerros islas como el Cerro Alvarado, ubicado entre el límite comunal entre Vitacura y Lo Barnechea, fueron fuertemente afectados y desprotegidos frente a las constantes modificaciones a este Artículo generando un vacío en la normativa que permitió un avance inmobiliario importante en cerros con las características de localización estratégica y pendientes, siendo un escenario idóneo para procesos de urbanización.

Ilustración N°13. Mapa Conceptual Cerros Islas en el Marco Jurídico-Reglamentario.



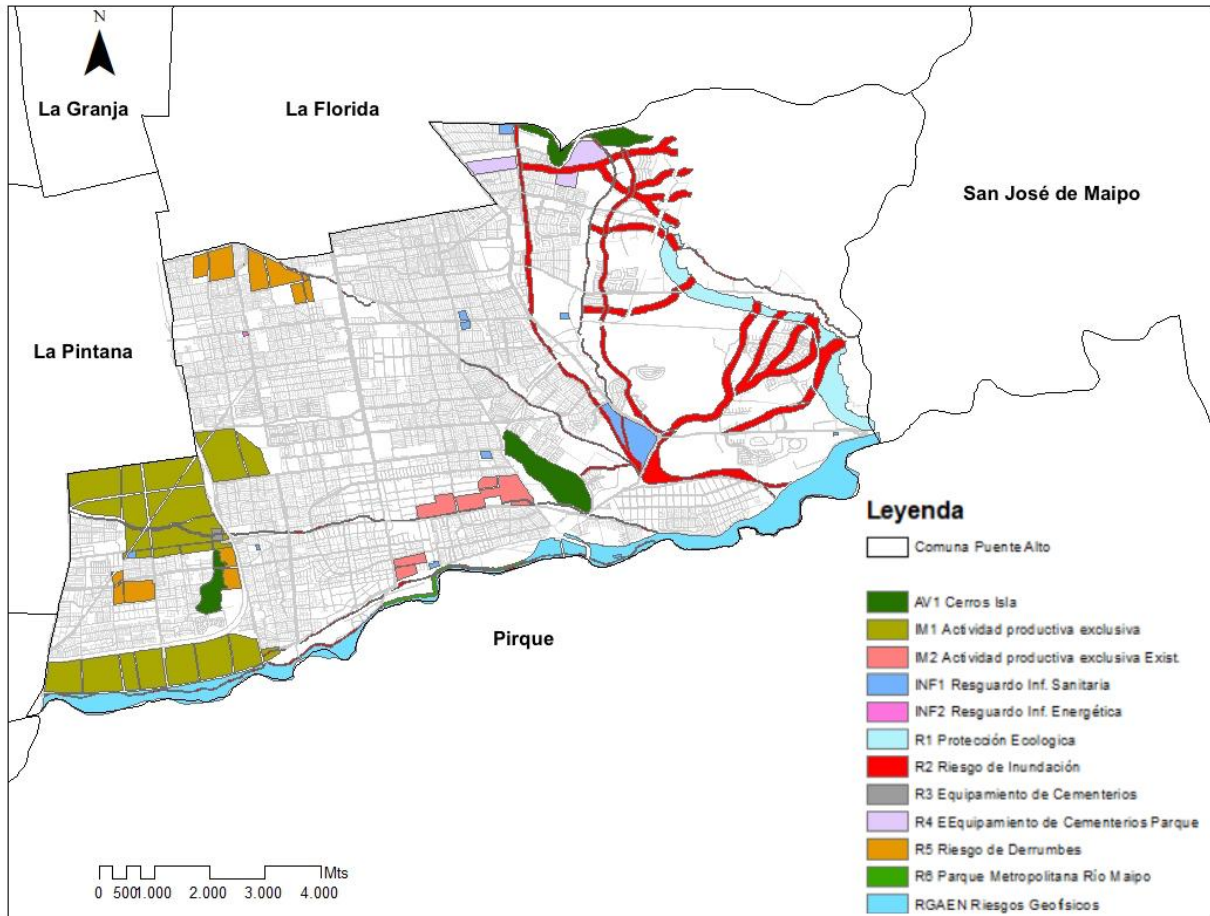
Fuente: Elaboración propia en base a Modificación PRMS 2013.

En el caso del PRC de Puente Alto, recoge y reconoce la jerarquía del PRMS, incorporando 12 usos de suelo referidos a Zonas de Áreas Verdes, Riesgo y Actividades Productivas por el PRMS (véase Ilustración N°13). Respecto a los cerros isla La Ballena y Las Cabras, La Ballena se encuentra regido por el artículo 5.2.3.2 del PRMS referida a Cerros Islas AV1 lo que significa que “Los usos antes mencionados deberán ser complementarios y compatibles y no podrán alterar su carácter de área verde, su valor paisajístico o su equilibrio ecológico” (SERVIU, 2013, p. 23), así como también “[...]considerará que los proyectos mantengan sin edificaciones las cimas y aseguren la conformación natural del cerro”(SERVIU, 2013, p. 25). Por otra parte, cerro Las Cabras se rige por dos normativas: 1) en su sector poniente se encuentra bajo el artículo 5.2.3.2 del PRMS referida a Cerros Islas AV1; 2) Su sector oriente se rige por 8.2.1.2 del PRMS referida a Riesgo de derrumbes y asentamientos del suelo, designado en el PRC como Zona de Riesgo R5 (véase Ilustración N°14). De acuerdo a la Ordenanza del PRMS la zona de Riesgo R5 “[...] se incorporan al Sistema Metropolitano de Áreas Verdes y Recreación” (Art. 5.2.3.5, 2013,p.31) y “Los equipamientos permitidos, sólo considerarán las instalaciones mínimas complementarias a actividades al aire libre” (Art.8.2.1.2, 2013, p.122).

En síntesis, debido a sus respectivas designaciones por los IPT ambos cerros se encuentran en condiciones para integrarse a la red de áreas verdes local e intercomunal. En la particularidad de los casos de estudio,es


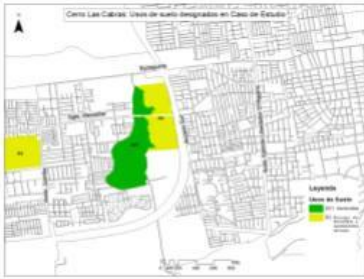
que a pesar de que su tenencia de propiedad es privada, el Art 59. y sus diversas modificaciones no impactaron ni presionaron a modificaciones de carácter de usos residenciales sobre los cerros (M.T. Derpich, comunicación personal, 25 de agosto, 2020).

Ilustración N°14. Zonas de AV Intercomunales, Riesgo y Actividades productivas designadas por el PRMS.



Fuente: Elaboración propia en base a Modificación PRMS 2013 y PRC Puente Alto.

Ilustración N°15. Mapa Conceptual Cerros Islas La Ballena y Las Cabras en el Marco Jurídico-Reglamentario.

Cerros Islas en el Marco Jurídico-Reglamentario			
Imágenes	Casos de estudio	Normativa PRMS	Normativa PRC Puente Alto
	Cerro Isla La Ballena	5.2.3 Parques Intercomunales (PI)	Regido por la norma 5.2.3.2 del PRMS referida a los Cerros Isla (AV1)
		5.2.3.2. Cerros Islas	
	Cerro Isla Las Cabras	5.2.3 Parques Intercomunales (PI)	Regido por la norma 5.2.3.2 del PRMS referida a los Cerros Isla (AV1)
		5.2.3.2. Cerros Islas	
		8.2.1.2. De Derrumbes y Asentamiento del suelo	8.2.1.2 del PRMS referida a Riesgo de derrumbes y asentamientos de suelo (R5)

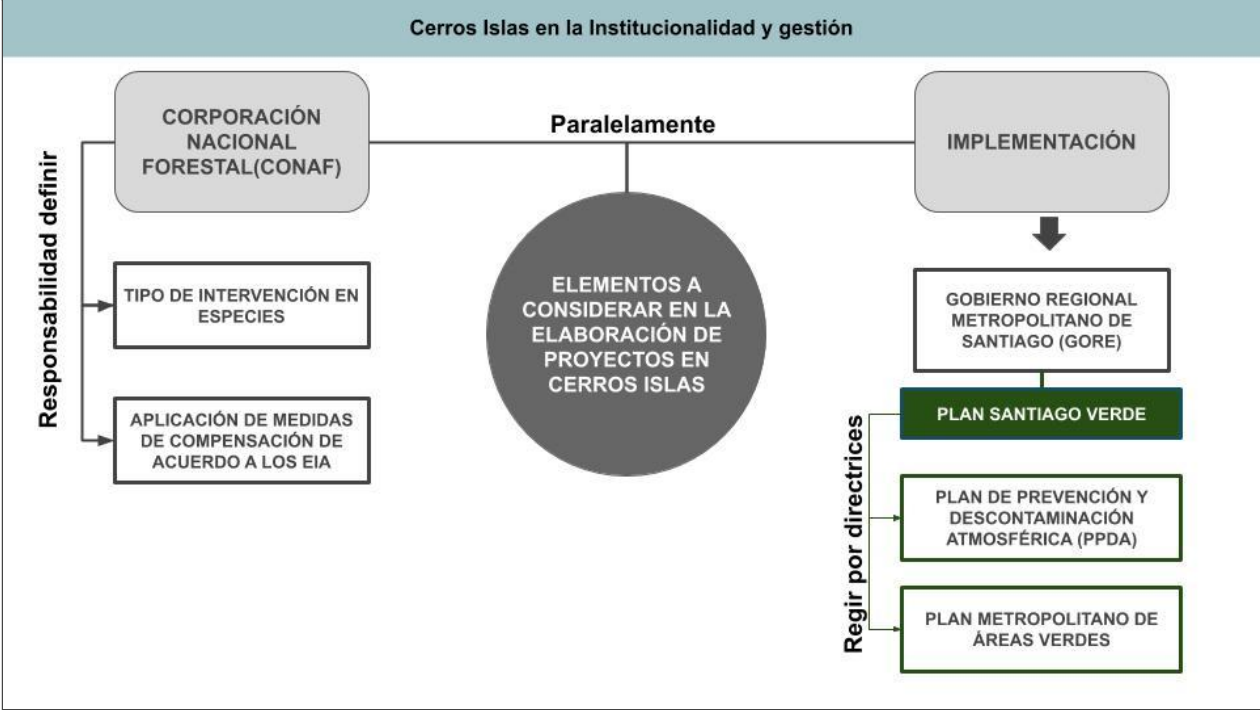
Fuente: Elaboración propia en base a modificación PRMS 2013 y PRC Puente Alto.

Seguido de la fragmentación normativa presente en los IPT en su escala metropolitana y la vinculación estrecha del PRC de Puente Alto a su IPT de mayor jerarquía, se desprende una dispersión similar en el aspecto institucional y de gestión urbana. Por una parte, al elaborar un proyecto de espacios públicos o áreas verdes (comunales o intercomunales), se debe considerar el proceso de normas, recomendaciones y definiciones de la Corporación Nacional Forestal (CONAF), paralelamente en la instancia de implementación, el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (GORE) contempla una serie de directrices de intervención (véase mapa conceptual N°16 para ejemplos) que deben ser aplicables en los cerros islas.

Por otra parte, en términos de institucionalidad y gestión, los cerros islas se encuentran bajo distintas instituciones responsables con desiguales capacidades de integrar estos mismos a la gobernanza y el territorio. Esto alcanza tres niveles de gestión dependiendo de la designación normativa del cerro: Nacional, Regional y local, como se puede observar en el Mapa conceptual N°17, SERVIU en materias de área verdes y Parques Intercomunales tiene como atribución la ejecución, operación y mantención de estas mismas (por decreto de Ley 1.305 en su Art. 28). Sin embargo no especifica su jurisdicción sobre aquellos designados como Cerros Islas. Lo mismo sucede a nivel municipal sobre sus atribuciones a través de DOM en aquellos cerros designados como Zona de riesgo o Áreas de valor natural.

Cabe destacar que respecto a la financiación en los procesos de atribuciones presentados en el mapa conceptual N°17, estos cuentan con ingresos mixtos, que involucran financiamiento estatal, regional o local (municipal) complementado con sistemas de concesiones y/o ingresos por servicios prestados por los respectivos parques.

Ilustración N°16. Mapa Conceptual Cerros Islas La Ballena y Las Cabras en la Institucionalidad y Gestión en la elaboración de proyectos en Cerros Islas



Fuente: Elaboración propia en base revisión de documentos y sitios oficiales GORE y CONAF.

Ilustración N°17. Mapa Conceptual Cerros Islas La Ballena y Las Cabras en la Institucionalidad y Gestión

Cerros Islas en la Institucionalidad y gestión				
		INSTITUCIÓN	ENTIDAD	ATRIBUCIONES
Sistema Metropolitano de Áreas Verdes Y Recreación (Cap 5.2)	Parques Metropolitanos (PM) Art. 5.2.2	MINVU	PROGRAMA DE PARQUES URBANOS	DESARROLLA, ADMINISTRA Y MANTIENE
	Parques Intercomunales (PI) Art. 5.2.3		SERVIU	EJECUCIÓN, OPERACIÓN Y MANTENCIÓN
	Cerros Islas (AV1) Art. 5.2.3.2			
	Áreas Verdes Complementarias Art. 5.2.4	MUNICIPALIDAD	DIRECCIÓN DE MEDIO AMBIENTE, ASEO Y ORNATO	CONSTRUCCIÓN, CONSERVACIÓN Y ADMINISTRACIÓN
Áreas de Alto Riesgo de Asentamientos Humanos (Cap. 8.2)	Zonas de riesgo de origen natural por derrumbe y asentamientos de suelo (Art. 8.2.1 y Art 8.2.1.2)		DIRECCIÓN DE OBRAS MUNICIPALES	OTORGAR NUEVOS USOS, COMPRAR O EXPROPIAR. RESGUARDAR ZONAS DE RIESGO
Áreas de Valor Natural y/o de interés silvoagropecuario (Cap. 8.3)	Áreas de valor natural Art. 8.3.1	MUNICIPALIDAD	DIRECCIÓN DE OBRAS MUNICIPALES	RESGUARDAR ZONAS DE VALOR NATURAL
	Áreas de Rehabilitación ecológica Art. 8.3.1	CRITERIO DE PROPIETARIO	SOLO SOMETERSE A LOS REGLAMENTOS DEL SEIA	CREAR, EJECUTAR Y MANTENER

Fuente: Elaboración propia en base revisión de documentos y sitios oficiales de MINVU Programa de Parques Urbanos, SERVIU, Decreto de Ley 1.305 (Art. 28), LOC, Modificaciones de PRMS201.

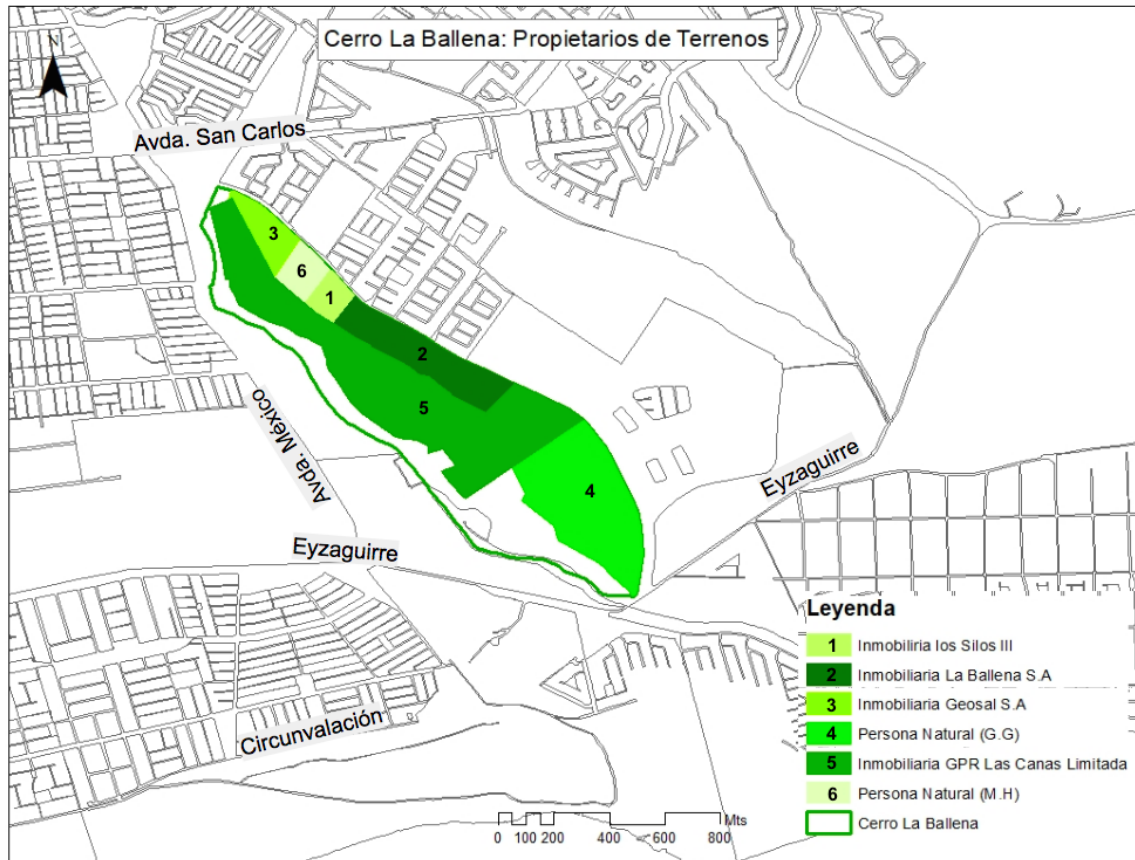
4.2.1 QUIÉNES Y CÓMO ESTÁN EN EL CERRO LA BALLENA Y LAS CABRAS

En materias de propiedad del suelo, el cerro La Ballena y Las Cabras son plenamente privadas. En el caso del Cerro La Ballena un 42% de los propietarios del terreno corresponden a Inmobiliarias (véase ilustración N°18 y gráfico N°1), siendo Inmobiliaria La Ballena S.A con mayor presencia en el cerro. A ello se le suma que Inmobiliaria La Ballena S.A y el propietario G.G son los actores con mayor relación con el gobierno local en el proceso de negociaciones para la primera etapa del Proyecto Parque Cerro La Ballena. En este sentido, el proceso de financiamiento y negociación datan del año 2019, de acuerdo al acta de sesión ordinaria realizada el 4 de abril del 2019 del concejo de concejales; Primero se planteo la generación del perfil de postulación y Obtención de Recomendación Favorable (RS) en Gobierno Regional (GORE) para proyecto en su etapa de compra venta de terrenos, diseño y posterior ejecución de obras de confianza; Y segundo se presenta los aspectos más relevantes de las primeras instancias de negociación de compra y venta de terrenos con Inmobiliaria La Ballena S.A y G.G, aquello involucra tres predios con una superficie de 33 ha en su conjunto, los que tendrían un precio a aproximado de \$1.400.000.000 (mil millones de pesos). Cabe destacar que el avalúo fiscal proporcionado por el SII, se

estima que el cerro La Ballena, en su conjunto, posee un valor de \$7.940.108.885 (Miles de millones de pesos), y que a valor comercial, esta cifra se dobla.

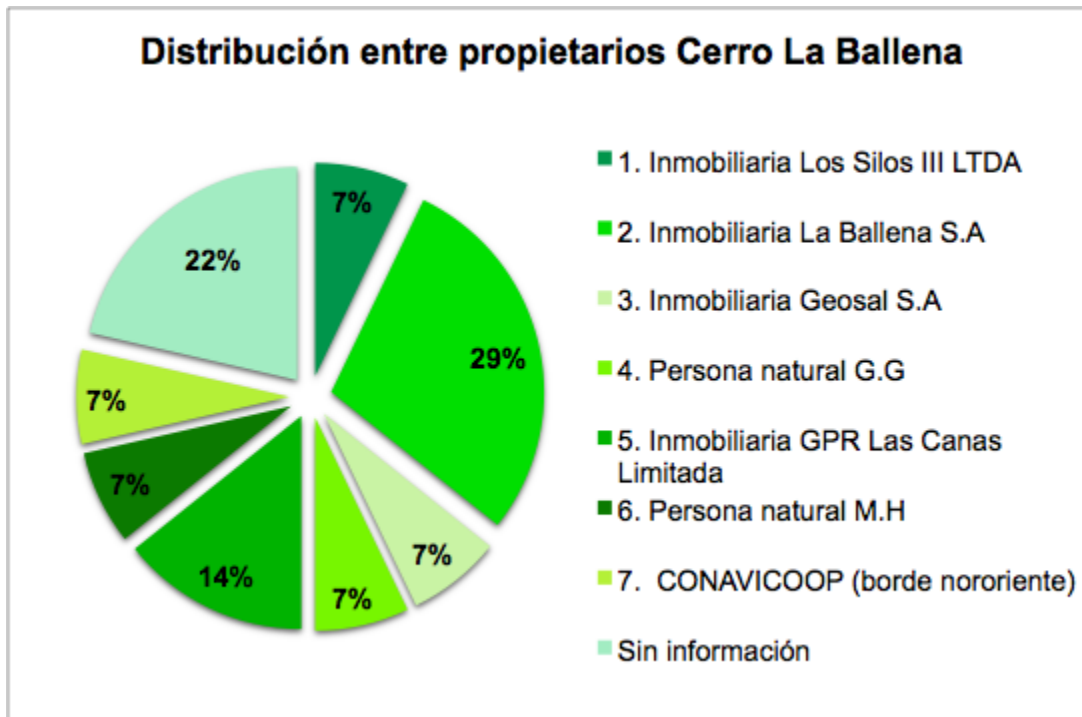
Por otra parte, en el caso del Cerro Las Cabras se observa que en la zona designada como *AV1 Cerros Islas*, los terrenos se encuentran adscritos a tres propietarios, dos de ellos personas naturales y el propietario restante corresponde a la sociedad minera La Abadía Limitada. En este sentido los tres terrenos se encuentran completamente cercados y restringidos al público general. A modo de complemento, el terreno correspondiente a la persona natural H.V tiene vigente un arriendo de un lote con la empresa Entel que tiene como destino la instalación de antenas de comunicación. Respecto a la zona *R5 Riesgo de derrumbes y asentamientos humanos*, los respectivos terrenos se encuentran activos en las actividades productivas de extracción bajo la presencia de tres empresas mineras: Soc. Minera Sta Ana Ltda, Soc. Minera La Abadía Ltda, Soc. Minera Arrip Ltda, y una persona natural (M.M). Siguiendo la línea explicativa del párrafo anterior, cabe destacar que los terrenos en su conjunto (Zonas AV1 y Zona R5) posee un avalúo fiscal de 10.784.748.611 (Miles de millones de pesos), y que a valor comercial, esta cifra se dobla. Sin embargo, un 98% de esta cifra corresponde al avalúo de los terrenos emplazados en la zona R5 de Riesgo de derrumbes y asentamientos.

Ilustración N°18. Presencia y distribución de Propietarios Cerro La Ballena



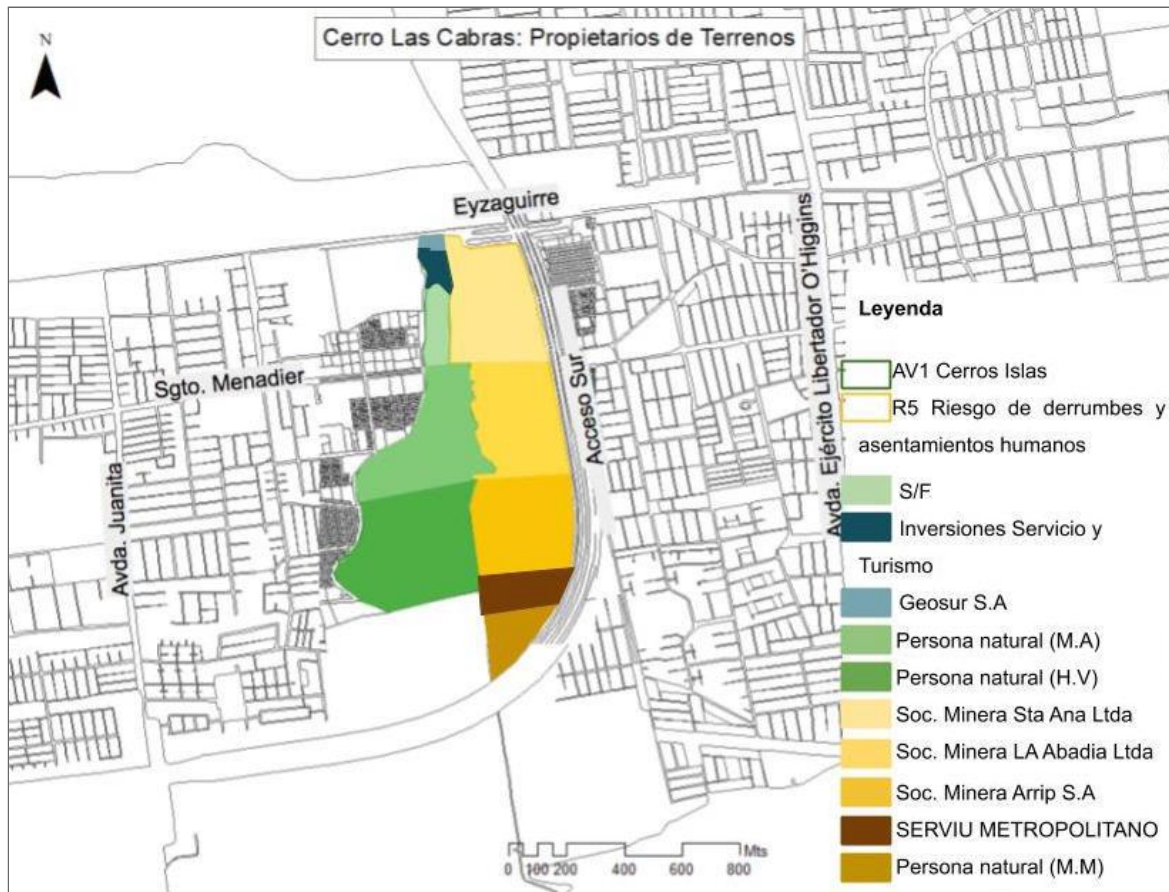
Fuente: Elaboración propia en base a información de SII.

Gráfico N°1. Distribución de Propietarios Cerro La Ballena



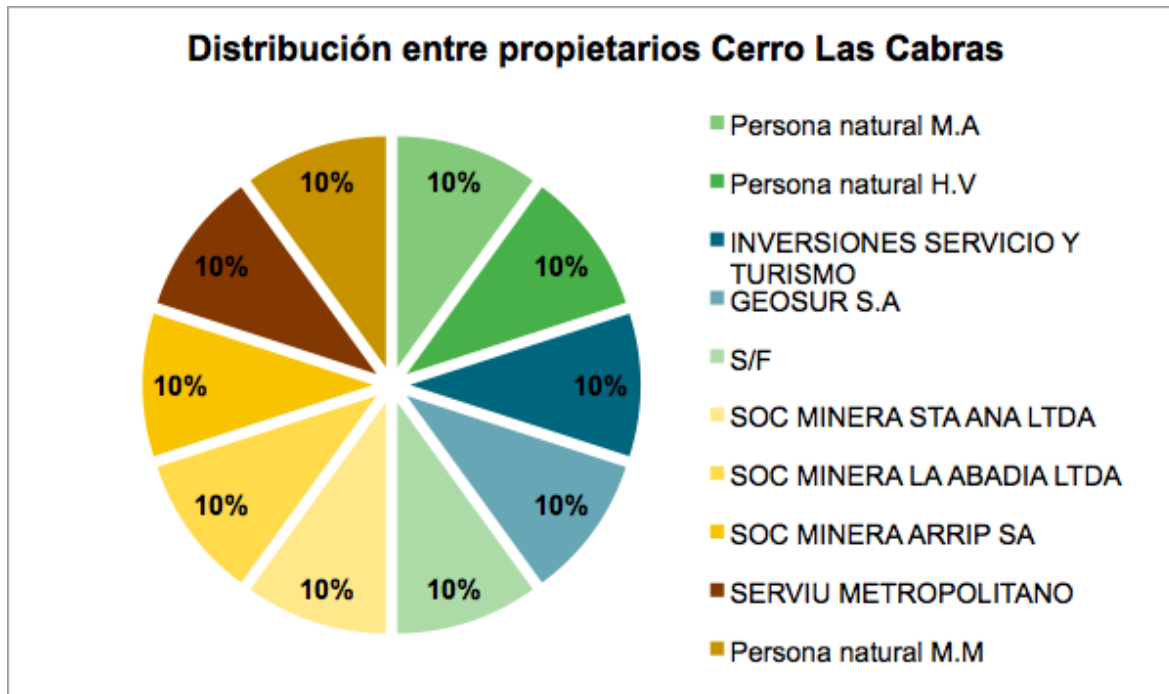
Fuente: Elaboración propia en base a información de SII.

Ilustración N°19. Presencia y distribución de Propietarios Cerro Las Cabras



Fuente: Elaboración propia en base a información de SII.

Gráfico N°2. Distribución de Propietarios Cerro Las Cabras



Fuente: Elaboración propia en base a información de SII.

4.2.2 IMPLICANCIAS DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD EN EL CERRO LA BALLENA Y LAS CABRAS

Como se puede observar tanto en ambos mapas como en sus respectivos gráficos de distribución de propietarios, las implicancias de sus formas de distribución apuntan a la capacidad de conversación y negociación del gobierno local con los propietarios presentes, respecto a la implementación de los cerros islas como Áreas Verdes Intercomunales. A modo de recordatorio, el gobierno local ha elaborado para ambos cerros un Plan Maestro: Plan Maestro Parque Cerro La Ballena y Plan Maestro Parque Cerro Las Cabras, por lo que la instancia de conversación y articulación con los respectivos propietarios (sector privado), la comunidad y organizaciones sociales presentes en los cerros y el rol del municipio se vuelve fundamental para el proceso de consolidación de iniciativas y proyectos urbanos.

En el caso del cerro La Ballena, está la presencia de 8 propietarios de los cuales 4 corresponden a Inmobiliarias, en donde uno de los principales desafíos del gobierno local es generar un consenso monetario entre las partes. Como se mencionó anteriormente, las primeras instancias de negociación de compra y venta de terrenos se llevó a cabo con Inmobiliaria La Ballena S.A y Persona natural G.G, aquello involucra tres predios con una superficie de 33 ha en su conjunto, los que tendrían un precio a aproximado de \$1.400.000.000 (mil millones de pesos). En este sentido se afirma:

“[...] para municipios como Puente Alto gastarse 1.500.000 en un paño de 20 Ha es mucha plata, y es plata que no disponemos y ahí comenzamos a postular a otras instancias como fondos del gobierno regional etc” (D. C, comunicación personal, 26 de agosto, 2020)

Lo anterior

Por lo que en las instancias de negociación llegar a un equilibrio donde el privado también quede satisfecho o reciba lo que espera/propone involucra mucho tiempo, paciencia y recursos humanos. En especial porque se pueden desprender dos situaciones en particular respecto a los intereses monetarios en el cerro La Ballena:

- 1) *“... dentro del predio algunos dueños instalaron una antena y no hay normativa que restrinja el uso de suelo”* (D. C, comunicación personal, 26 de agosto, 2020)
- 2) *“... por lo que tengo entendido hay un dueño que tiene derechos de agua en el mismo cerro entonces también es difícil que alguien venda es parte del terreno”* (M. M, comunicación personal, 1 de diciembre, 2020)

Por otra parte, en el cerro las cabras está la presencia de 10 propietarios, cada uno de ellos es dueño de un predio por lo que en materias de distribución predial están equitativas. Sin embargo en la Zona R5 de Riesgo de derrumbes y asentamientos humanos, se desempeñan actualmente actividades extractivas en donde la totalidad de la zona pertenecen a 3 mineras, 1 persona natural y un terreno perteneciente al SERVIU. En su totalidad posee un avalúo fiscal de \$ 10.784.748.611 pesos, lo cual es superior al avalúo observado en el cerro La Ballena. Esto se debe a la presencia de la tenencia minera y que de por sí cierra el diálogo con el municipio para algún tipo de negociación o mecanismos de expropiación por la magnitud monetaria que implica:

“la tenencia minera es lo importante dentro de los usos, entonces por un lado está esa mitad del cerro y por otro está el natural pero que se lo come las mina entonces se vuelve distinto al cerro la ballena” (D. C, comunicación personal, 26 de agosto, 2020)

Ese mismo escenario se presenta como un desafío no solo para el municipio sino también para el GORE:

“Había un plan de regeneración que contemplaba abrir sargento menadier y que atravesará el cerro, claramente se recuperaba la parte baja y se pretendía realizar una serie de intervención, era muy nuevo el proyecto pero te imaginas los recursos que se requieren, se necesita una buena cantidad de inversión en donde tenemos que evaluar los proyectos a nivel regional” (V. L, comunicación personal, 19 de septiembre, 2020)

Las dinámicas de distribución de la propiedad en ambos cerros islas se vuelven fundamentales en la etapa de priorización y adquisición de fondos tanto a nivel comunal como también a un nivel regional.

4.3 TENSIONES URBANAS PÚBLICO-PRIVADAS: EL CAMINO A LA CONSOLIDACIÓN DE LOS CERROS LA BALLENA Y LAS CABRAS COMO ESPACIOS PÚBLICOS

A partir de la recopilación de discursos oficiales y entrevistas semiestructuradas fue posible construir un relato secuencial por parte de los actores de estudio desde una perspectiva transversal. A partir de la interrogante de que se reconoce en ambos cerros, como se apropian de estos y como se desprenden los cerros en la trama urbana, fue posible identificar cuatro dimensiones que son reconocidas por parte de los actores en ambos Cerros Isla: 1) Dimensión social; 2) Dimensión MedioAmbiental; 3) Dimensión política-institucional y 4) Dimensión económica. A continuación se verán los relatos, significados y aprendizajes por parte de los actores. Lo anterior culmina en una interpretación de estos relatos para determinar los grados de consolidación en el cerro La Ballena y Las Cabras en estas dimensiones.

4.3.1 DIMENSIÓN SOCIAL

Tal como se pudo apreciar en la evolución de la mancha urbana y de los hitos del desarrollo urbano identificados en la comuna de Puente Alto en un contexto de la zona sur de la Región Metropolitana, fue posible comprender que la configuración socioterritorial, la dicotomía entre lo rural y lo urbano, y las dinámicas sociales presentes en el espacio público y privado a partir de la década de los 80' y con un mayor impacto en la década de los 90', diferenciaron el desarrollo de la trama urbana y sus atributos socioterritoriales entre el Cerro La Ballena y el Cerro Las Cabras.

“ El entorno es muy distinto, el cerro San miguel [de Las Cabras] tiene poblaciones de viviendas sociales, es parte de bajos de mena, hay toda una cosa fuerte. En cambio el cerro la ballena es un entorno que se mantuvo mucho tiempo sin explotar [...] era una zona de muy baja densidad [...] “
(T.D, comunicación personal, 19 de agosto, 2020)

“Es un público distinto, el cerro las cabras es netamente vivienda social y el cerro la ballena tiene una mejor calidad de viviendas pero también tiene proyectos integrados que te combinan viviendas sociales con viviendas de mejor calidad que van de la mano de estas nuevas normativas [...] hay históricamente una diferencia” (T.D, comunicación personal, 19 de agosto, 2020)

Se reconoce e identifica el entorno inmediato donde se sitúa cada cerro, siendo notables las diferencias entre estos, desde su inicio histórico en configuración territorial hasta la actualidad, lo cual demarca la

presencia activa de la comunidad en los cerros en especial en su proceso de apropiación. El sistema humano del cerro las cabras se configura, en su gran mayoría de grupos socioeconómicos vulnerables, viviendas sociales, siendo parte de Bajos de Mena. mientras que el Cerro La Ballena posee viviendas de mayor calidad y conviviendo con distintas tipologías de vivienda y políticas habitacionales.

Lo anterior (diferencia de los sistemas humanos), se vincula con la percepción de inseguridad que se percibe en ambos cerros, siendo en mayor medida en el cerro Las Cabras en comparación con el cerro la ballena, que se relacionan factores como: la accesibilidad, sector (un territorio fragmentado por barreras espaciales) y cercanía a la zona de extracción y actividades mineras.

“Lo otro es justamente la comunidad en si [...] hemos tenido contacto con la comunidad del cerro las cabras y están más a la defensiva y bueno también propios de una cultura que los ha violentado muchas veces [...] entonces toda ayuda que se le ofrece la ven con desconfianza y [...] eso no lo hemos visto en los barrios del cerro la ballena” (K.H, comunicación personal, 4 de Noviembre, 2020)

La tensiones se pueden ver más latentes en los atributos/variables socio territoriales ligados al aspecto histórico de la comuna de puente alto y las nuevas dinámicas sociales que se pueden dar en el espacio público-privado.

4.3.2 DIMENSIÓN AMBIENTAL

El reconocimiento de las dimensión ambiental con sus diversas aristas y beneficios se relaciona a un acuerdo en común de los actores. El cerro la ballena es considerado un hito, un significado de belleza imponente en el paisaje puente altino. A diferencia del cerro las cabras que se considera que se perdió en el paisaje, principalmente por la coexistencia entre los usos de área verde y los usos de actividades productivas y extractivas. .

“Incluso en el cerro las cabras es peor todavía, cómo está la minera, no hay nada que potencie al cerro las cabras como áreas verdes y potenciarlo como espacio público. Es netamente privado y los loteos dan como le dan la espalda y no tienen interacción con ese cerro... [...] es absolutamente árido. El cerro la ballena, en ese sentido, es más bonito, tiene como otro carácter” (T.D, comunicación personal, 19 de Agosto de 2020)

“El cerro la ballena de alguna manera se impone en el entorno, es como uno tiene la presencia del cerro, visualmente como una cosa amable. En cambio en san miguel [las cabras] vez una muralla, piedra no algo que te calme [...] y yo creo que es por la presencia de la minera” (T.D, comunicación personal, 19 de Agosto de 2020)

Por otra parte, se profundiza y adquiere mayor atención los aportes medio ambientales y topográficas de cada cerro, viéndose destacado ,por los actores, el cerro La Ballena por sobre el cerro Las Cabras. En este sentido se produce un conflicto de intereses en la apropiación del espacio entre la comunidad principalmente la comunidad deportiva y los usos que le entrega, con la comunidad educativa sustentable

que posee una perspectiva de apropiación y cohabitar con el medio de forma cautelosa desde la biodiversidad y respeto por los usos ecosistémicos.

“la principal diferencia es la topografía y accesibilidad el cerro La Ballena al de las cabras. El cerro Las cabras y el cerro la ballena son recintos privados, pero el cerro la ballena no está cercado, entonces tiene una mayor accesibilidad” (H.K. , comunicación personal, 25 de Agosto de 2020)

“cuando uno habla con los vecinos, muchos reconocen el cerro la ballena como un hito” (F.R. , comunicación personal, 25 de Agosto de 2020)

“Si bien por un lado el tema del ciclismo puede ser nocivo para los cerros, pero a la vez, en esta caso ellos han delimitado caminos, hacen carteles de no botar basura” (F.R. , comunicación personal, 25 de Agosto de 2020)

4.3.3 DIMENSIÓN POLÍTICA- INSTITUCIONAL

Desde el gobierno local, las iniciativas urbanas para integrar ambos cerros islas como espacios públicos son claras. El alcalde de Puente Alto, German Codina, ha expresado públicamente a través de la prensa escrita y cuentas públicas sus intenciones de proporcionar un parque metropolitano a Puente Alto. El año 2014, ad portas del llamado a concurso de cerros islas del GORE, reafirmó sus intenciones de consolidar un parque metropolitano para el cerro Las Cabras. En aquella instancia el Alcalde señaló lo siguiente:

“Esta es una oportunidad histórica que tiene el gobierno de revertir una condición de desigualdad, principalmente en el sur de Santiago, cuando se erradicaron muchos campamentos pero no se les entregó servicios ni áreas verdes. Es evidente que es el área sur de Santiago la que tiene que concentrar la inversión de las futuras áreas verdes y el Cerro Las Cabras tiene influencia sobre cuatro comunas: La Florida, Puente Alto, San Bernardo y la Pintana, es decir tres de las comunas más pobladas de Chile. Aquí hemos hecho un proceso desde la base. Hemos escuchado a los vecinos, a los niños generando espacios comunitarios, espacios deportivos pero también el desarrollo de actividades para el cuidado del Medio Ambiente”.

- Germán Codina, Entrevista a GORE, 2014.

En el proceso de selección del concurso el cerro Las Cabras no ganó el concurso. Sin embargo, ganó una mención honrosa que conllevaba la designación de un monto para realizar una iniciativa urbana gatillante en el territorio.

“...Postulan varios y termina ganando el chena [cerro] que es un cerro enorme de más de 1500 ha y en donde se vieron una serie de coincidencias que propiciaron que ganaran y fuera un proyecto más consolidado” (D. C., comunicación personal, 26 de agosto, 2020)

En este sentido se presenta una arista significativa en el proceso institucional y normativo en el camino a consolidar ambos cerros como áreas verdes intercomunales: Pese al interés identificado desde el GORE y la ilustre municipalidad de incorporar proyectos en espacios públicos (tanto a un nivel regional como

también a una escala más local como es en el caso de Puente Alto), se reconoce que es necesario una multiplicidad de dimensiones reconocidas en los cerros principalmente sociales, ambientales y un trabajo colaborativo con los habitantes vecino y a su vez se requiere mayores recursos e incentivos de sus escalas más altas de la jerarquía institucional.

“Hay un tema de gobernanza que no es menor, hay una política pública nacional de parques urbanos que lidera el MINVU y ellos establecen una cartera de proyectos que manejan un presupuesto fuera de nuestro alcance. Por otra parte los intendentes tienen a veces una cartera de iniciativas priorizadas. [...] Los montos son muy altos para el nivel de inversión que manejamos nosotros” (V.L, comunicación personal 19 de septiembre de 2020)

“...por un lado esta suerte de que el instrumento de planificación zonifica y las planeta como reserva sin embargo la institucionalidad en la contraparte , en este caso el minvu, no genera mayores incentivos para la realización de estos cerros” (D. C, comunicación personal, 26 de agosto, 2020)

Frente esto, y posteriormente de la etapa del concurso sucedió lo siguiente:

“creo que no hubo un acuerdo ni buena recepción por parte de los propietarios (ya que es privado) para realizar una intervención gatillante previo a la entrega del monto” (F. R, comunicación personal, 25 de agosto, 2020)

En este sentido, la situación discutida con la entrevistada devela un punto vital entre los actores privados, públicos y de la sociedad: la gestión de la tensión entre los actores de la gobernanza. Lo anterior supone mayor intensidad en el cerro Las Cabras que en el Cerro La Ballena, a partir de los gestos y apropiación de los espacios que posee la comunidad colindante del Cerro La Ballena a diferencia del cerro Las Cabras.

“Hay algo super interesante, es cómo la gente se empieza a demandar estos espacios se empieza generar esta voluntad política o presión para que estos lugares realmente se incorporen a las áreas públicas de la ciudad” (F. R, comunicación personal, 25 de Agosto 2020)

En este sentido, el rol de las organizaciones sociales y el aumento exponencial en la participación que ha tenido la comunidad colindante al cerro La Ballena ha fortalecido los esfuerzos y dado prioridad a las intenciones del gobierno local en consolidar el cerro La Ballena como área verde comunal e intercomunal. La comunidad reconoce estos esfuerzos pero a su vez son cautelosos en el proceso, vocalizando sus desconfianzas pero a su vez reconociendo un avance en los procesos participativos.

“Creo que gran parte de las insistencias de consolidar el cerro [La Ballena] es porque se hizo una promesa política hace muchos años” (K.H, comunicación personal, 4 de Noviembre, 2020)

“Se necesita esta visión como holística y de que como comunidad se puede avanzar mucho más” (K.H, comunicación personal, 4 de Noviembre, 2020)

A lo anterior se complementa alejado que se encuentra el actor privado de ambos casos de estudio respecto al territorio y la comunidad:

- *“Me di la tarea de buscar a los dueños del cerro, yo en primera instancia pensé que era del municipio pero me metí a bienes nacionales y me encontré que era privado... tuve la intención de contactarlo pero no hay información disponible ”.* (M.M, comunicación personal, 1 de diciembre, 2020)
- *No tengo mucha noción de quiénes son los dueños propiamente tal, logramos conseguirnos un teléfono pero salió como no disponible.* (H.K , comunicación personal, 4 de noviembre, 2020)

4.3.4 DIMENSIÓN ECONÓMICA

La aparición del concepto de propiedad privada y la apropiación de esta surge de manera espontanea y unanime, D. C menciona:

“ Es la mayor barrera para que el estado pueda acceder al territorio y concretar proyectos es la propiedad” (Comunicación personal, 26 de agosto, 2020)

“El resguardo de los fondos públicos queden en beneficio de lo público, si yo diseño sobre un terreno que es propiedad privada, nadie dice que el privado después lo vende y yo pierda esa inversión[...] y en el caso del cerro las cabras pasa exactamente lo mismo [que el cerro la ballena] tiene una serie de propietarios y son todos privados, si ellos no están interesados [...] por lo que se vuelve muy difícil invertir desde el estado “ (V.L, comunicación personal 19 de septiembre de 2020)

En este sentido, la relación entre la propiedad y su función social así como su relación con el entorno se tensiona, en específico en su valor de cambio y su valor de uso y goce, en el cual los actores reconocen como factor preponderante para el goce y apropiación de estos espacios públicos la localización, accesibilidad física y topografía de ambos cerros en el la trama urbana. Viéndose reconocido positivamente el cerro La Ballena en comparación con el cerro Las Cabras.

“ la principal diferencia obviamente la topografía y la accesibilidad del cerro La Ballena al de las cabras. El cerro Las cabras y el cerro la ballena son recintos privados, pero el cerro la ballena no está cercado, entonces tiene una mayor accesibilidad” (H.K, comunicación personal, 4 de Noviembre, 2020)

“El impacto del cerro la ballena en esta zona fue como el motor para que se desarrollara toda esta zona y siempre considerando la estructura rural que tenía [...] y de un carácter muy fuerte en el que hubo respetar eso. Pasaron cosas interesantes que 1) tuvieron que tener acuerdos entre ellos; 2) Surgió la posibilidad generar otra viabilidad” (T.D, comunicación personal 19 de Agosto d 2020)

4.4 RELACIONES DE PODER EN LOS CERROS LA BALLENA Y LAS CABRAS: COMO LA PRESENCIA Y PRESIÓN DE LA COMUNIDAD PUEDE SER FUNDAMENTAL PARA CONSOLIDAR LOS CERROS ISLAS COMO ESPACIOS PÚBLICOS

Ya definidas las 4 dimensiones presentes e identificadas por los entrevistados: 1) Dimensión Social, 2) Dimensión Medio Ambiental, 3) Dimensión Política-Institucional y 4) Dimensión Económica. Es necesario profundizar en estas dimensiones y sus dinámicas a un nivel local desde las relaciones de poder de los actores de estudio mediante una matriz de stakeholder, que permite analizar nuestra problemática urbana e identificar con que actores: 1) Colaborar, 2) Comunicar, 3) Satisfacer y 4) Observar. Aquella matriz vincula las relaciones de poder y el grado de interés de los actores presentes en cada cerro isla en los respectivos procesos de consolidación como Parques Intercomunales. A partir de lo anterior se analizaron las relaciones de poder desde tres dinámicas:

- 1) Relaciones de fuerte colaboración, coordinación y participación
- 2) Relaciones débiles o puntuales de colaboración (indiferencia, ambigüedad, inacción)
- 3) Relaciones de conflicto y oposición en relación a los procesos de consolidación como parques intercomunales.

4.4.1 RELACIONES DE PODER EN EL CERRO LA BALLENA

Ilustración N°20. Matriz de Stakeholders Cerro La Ballena



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas semi estructuradas y análisis de fuentes secundarias.

Como se puede observar en la ilustración N°20 referida a la matriz de stakeholders de Cerro La Ballena. En el caso del cerro La Ballena se identificaron 13 actores de los cuales 8 son actores a colaborar con un mediano y alto poder e influencia, estos actores están vinculados al sector público y sociedad civil. En este sentido las dinámicas de las relaciones de poder entre los actores bajo las tres perspectivas previamente introducidas:: 1) Relaciones de fuerte colaboración, 2) Relaciones débiles y puntuales y 3) Relaciones de conflicto y oposición se configuran de esta manera:

1) Actores bajo relaciones de fuerte colaboración:

- DOM
- SECPLAN
- Fundación Cerro Isla
- Biosfera Mía
- Ride Park Cordillera
- Comunidad Mapuche Meli kumf

2) Actores bajo relaciones debiles y puntuales:

- Vecinos Avda. México
- Propietario G.G
- Inmobiliaria La Ballena S.A
- Otros propietarios Cerro La Ballena

3) Actores bajo relaciones de conflicto y oposición:

- Otros propietarios cerro la ballena

El cerro La Ballena presenta mayores relaciones de fuerte colaboración entre el gobierno local y la comunidad y organizaciones sociales. Por otra parte las relaciones debiles y puntuales apuntan a actores con posicion ambigua en relacion al proceso de consolidación del cerro como área verde. Sin embargo estos han estado presente de manera puntual en las instancias de conversación que ha gestionado el municipio. Esto puede ser un aspecto positivo para poder gestionar las relaciones con los otros actores presentes en las relaciones de conflicto y oposición.

4.4.2 RELACIONES DE PODER EN EL CERRO LAS CABRAS

Por otra parte, el cerro Las Cabras la situación difiere en comparación al cerro la ballena. En este sentido, en la ilustración N°21 referida a la matriz de stakeholders, se identifican 11 actores de los cuales 6 son actores a colaborar los cuales corresponden a actores de entidades públicos. Lo anterior puede responder a la impermeabilidad de la comunidad a participar de un proceso horizontal con distintas comunidades, siendo el gobierno local el nexo mas obvio para iniciar un vinculo con la comunidad local.

En relación a lo anterior, las dinámicas de las relaciones de poder entre los actores bajo las tres perspectivas se configuran de la siguiente manera:

1) Actores bajo relaciones de fuerte colaboración:

- DOM
- SECPLAN
- GORE
- SEREMI MINVU
- Consejo de Concejales
- Fundación Cerro Isla

2) Actores bajo relaciones débiles y puntuales:

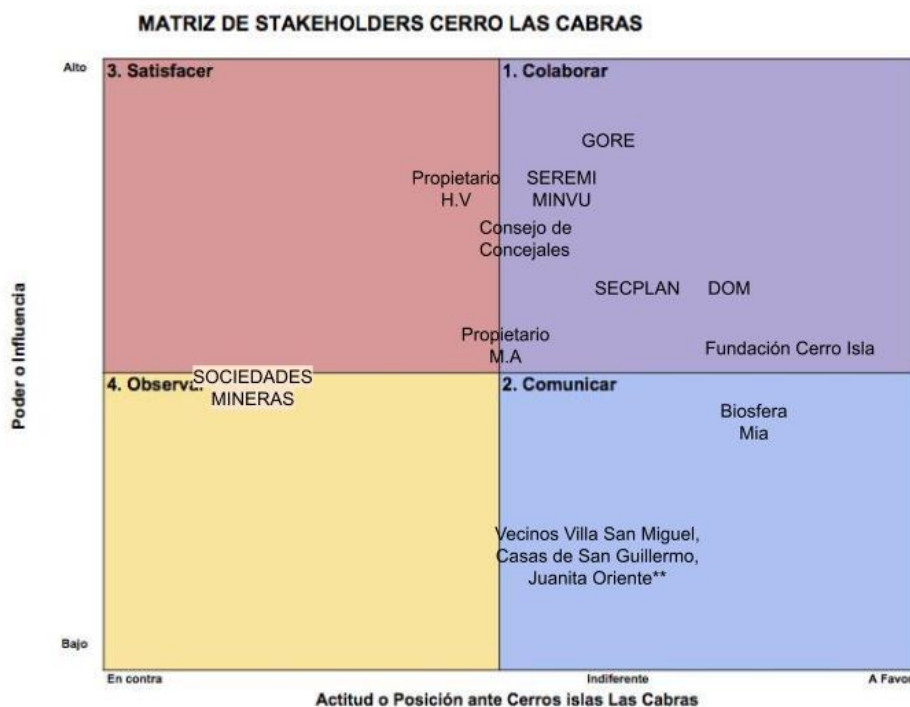
- Consejo de Concejales
- Biosfera Mía
- Propietario H.V
- Propietario M.A

3) Actores bajo relaciones de conflicto y oposición:

- Vecinos Villa San Miguel, Casas de San Guillermo, Juanita Oriente
- Sociedades Mineras

Las dinámicas de las relaciones de poder en el cerro Las Cabras presenta relaciones dispersas entre sus actores, siendo las relaciones débiles y puntuales las que poseen mayor fragmentación entre la comunidad, sociedad civil y propietarios del cerro designado como AV1 y de la zona oriente del cerro designado como R5 (sociedades mineras) tornándose dificultosa la gestión de las tensiones entre los actores en el proceso de consolidación del cerro como área verde intercomunal.

Ilustración N°21. Matriz de Stakeholders Cerro Las Cabras



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas semi estructuradas y análisis de fuentes secundarias.

5. CONCLUSIONES

Los procesos observados en el establecimiento de áreas verdes intercomunales en los casos de los cerros islas La Ballena y las Cabras, permitió confirmar los distintos grados de consolidación de las mismas. Sin embargo esta disparidad en los grados de consolidación responden a dimensiones sociales, medioambiental y económica propias de su particularidad dentro del contexto chileno actual. En este sentido, el cerro La Ballena se encuentra con un mayor grado de consolidación, impulsado por la presencia de una comunidad activa que se reconoce en el cerro mismo y lo percibe como un hito en donde es posible converger distintos intereses y disciplinas. Ello explica el sentido prioritario del gobierno local en priorizar y hacer los esfuerzos institucionales de consolidar el Parque Cerro La Ballena.

En este sentido el cerro Las Cabras se encuentra en un estado de consolidación menor, en comparación al cerro La Ballena, principalmente por la complejidad de articulación entre la dimensión social, económica y política. En relación a lo anterior, cerro Las Cabras se desenvuelve una localización que alberga una población que carga una historia de estigmatización, tanto comunal como intercomunal, que determinó en una ciudad segregada en la que actualmente los esfuerzos tanto del gobierno central y el gobierno local se enfoquen en la regeneración e intervención del sector. Procesos que requieren un tratamiento con matices y con una caracter progresivo.

Desde el punto de planificación urbana y sus marcos normativos, ambos casos de estudio se encuentran en situaciones favorables ante la normativa urbana respecto a la protección que genera la designación de uso

de suelo AV1 Cerros islas frente a la acelerada urbanización que se observa a los alrededores de ambos cerros. Aun así, es pertinente señalar que en materias normativas y conceptuales, la integración de los cerros islas no es clara ni profunda, lo que genera una *ventana* para la desprotección y renegación de los cerros en los procesos de coproducción de la trama urbana.

Por otra parte, en materias más específicas de los casos de estudio, el Cerro isla Las Cabras posee desventajas en términos de su localización, la proximidad del uso de R5 Riesgo de derrumbe y actividades extractivas pone en juego la dimensión medioambiental del cerro, el cual ya se ve bastante desmejorada si se retoman los antecedentes. En complemento a lo anterior, la dimensión social dificulta los intentos de generar un espacio recreacional seguro (desde la perspectiva de la inseguridad y de riesgo de asentamientos humanos), sobre lo anterior es vital considerar la baja permeabilidad del sector a raíz de la barrera física que produce la autopista acceso sur y el mismo límite de usos entre AV1 y R5.

Respecto a la gobernanza urbana y las capacidades de gestión en los distintos niveles de gobierno, queda evidente que es un ámbito para considerar como principal desafío para la implementación, consolidación y mantención de los cerros islas como espacio públicos. En especial si las señales desde la instituciones a nivel metropolitano insisten y reconocen el valor: social, económico, medioambiental, patrimonial de estos enclaves e hitos indiscutibles de la Región Metropolitana de Santiago. Es en este sentido es que se vuelve indispensable avanzar hacia un modelo de planificación urbana integrada con un sistema de planificación integrado atingente al contexto nacional pero por sobre todo pertinente a una escala intercomunal-comunal que permita: Articular la diversidad de instituciones y atribuciones que actualmente forman parte del proceso de implementación de los cerros islas, y por otra parte definir un sistema de inversión y financiamiento acorde al contexto de segregación urbana y desigualdad en la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

Por último, respecto a las tensiones entre los interés de actores privados, públicos y sociedad civil, los casos de estudio develan una mirada optimista sobre el rol que está ejerciendo la municipalidad de Puente Alto en los procesos de toma de decisiones al momento de ejercer planificación urbana. De acuerdo al proceso de recopilación de datos primarios mediante entrevistas, resaltó de manera positiva la forma de trabajo colaborativo del Municipio (en específico las áreas de SECPLAN que es el área administrativa que lidera los proyectos de Plan Maestro para la implementación de Parques intercomunales). Si bien la sociedad civil lo ve con resguardo por la desconfianza del proceso, que mencionan que recae en una voluntad política y entendiendo la dificultad congeniar todos los interés, se recepciona como un avance positivo por parte de la figura Estado el tener la iniciativa de generar procesos más vinculantes y efectivos, lo que da cuenta también el actual contexto social en el que se desenvuelve la ciudadanía.

5.1 PROPUESTAS

El rol del planificador urbano confluye en el balance entre las prioridades, tensiones y conflictos que se desarrollan en la ciudad. Que a palabras de Campbell (1996) se contempla el crecimiento económico y su contexto, protección ambiental y la justicia social. En el caso de Puente Alto se vuelve esencial las iniciativas urbanas que reivindiquen socio territorialmente a la comuna en su contexto de segregación metropolitana, en especial en materias de infraestructura y servicios públicos urbanos para la población.

En particular, en los procesos de integración de los cerros isla como áreas verdes intercomunales, el planificador urbano se inserta en un contexto de dispar gestión de las tensiones entre los actores con una fragmentación comunicacional, una descoordinación institucional y normativa que contribuyen en la dispar mediación entre intereses, en especial si la visión y misión supone de un proceso de trabajo participativo y colaborativo para un resultado positivo en la consolidación de estos cerros como espacios públicos. Es debido a lo anterior, que se desarrollaron tres propuestas, globales y concisas, que contribuyen al debate y problemática urbana relacionada a la efectiva integración de los cerros isla a la trama urbana y a la red de áreas verdes metropolitana.

5.1.1 DEFINICIÓN, RECONOCIMIENTO E INTEGRACIÓN DE LOS CERROS ISLA

Para que la integración, reconocimiento y consolidación de los cerros isla como espacios públicos verdes sea efectiva, se requiere de una elaboración conceptual acabada en los instrumentos de planificación de escala regional y local. En este sentido se vuelve esencial que desde la afirmación de sus potencialidades (atributos que representan su puesta en valor geomorfológico, paisajístico, histórico y ecosistémico entre otros) sea posible englobar e instaurar, dentro de las particularidades de cada cerro, un sistema de red de cerros isla reconocidos en todas sus escalas territoriales e integrados en la mancha urbana, bajo un misma categoría.

5.1.2 MECANISMOS DE GESTIÓN E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y FINANCIAMIENTO

A partir de lo sugerido como definición y consideración normativa para la integración de los cerros isla como espacios públicos verdes, es posible continuar con un proceso de planificación que permita, por medio del IPT local (PRC) y la elaboración de un Plan Maestro, designar y respetar las potencialidades del cerro isla sin desligar este enclave geográfico y natural de su entorno inmediato. En relación a lo anterior, respecto a los mecanismos de gestión y financiamiento, toma especial atención los avances en planificación integrada que se ven reconocidos en el contexto urbano chileno, que se reflejan en la Ley de Aportes al Espacio Público. Aquella ley sitúa una mayor descentralización territorial respecto a los diagnósticos y planificación local, que por medio de la elaboración de los Planes de Inversión en Infraestructura en Movilidad y Espacios Públicos (PIEP) regionales y comunales, se resguarda: 1) La destinación de recursos exclusivos a infraestructura y servicios públicos urbanos, 2) Mayor coordinación institucional a una escala regional y local.

Lo anterior es una directriz a considerar en materias de proporcionar una estructura del mecanismo de gestión y la posibilidad de encauzar los financiamientos regionales y locales, en complemento con la postulación de ingresos estatales y privados, compensaciones ambientales entre otros.

5.1.3 EL ROL DE UN MODELO PÚBLICO-PÚBLICO PRIVADO

Uno de los principales desafíos a enfrentar en la integración de los cerros isla como espacios públicos verdes recae en la elaboración de un modelo público-privado que permita desarrollar un uso público en un terreno privado, que contemple la articulación y gestión de diferentes actores bajo una lógica colaborativa, conservando una jerarquía institucional lógica orientada en dos escalas: 1) Escala nacional y 2) Escala regional. A una escala nacional respondería a políticas públicas y directrices estratégicas de planificación

urbana directamente relacionadas al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de esta manera se asegura una descentralización institucional que responda a la máxima autoridad del país. Por otra parte, a nivel regional, es primordial el manejo, mantención y atribuciones del rol del gobierno regional, de esta manera se reconocen los cerros isla en sus respectivos contextos territoriales regionales.

Otra línea de acción que se puede desprender a una escala regional, a partir de lo anterior, es la elaboración de una “corporación de cerros isla verdes”, compuesta por un directorio que representa los actores de la gobernabilidad en los procesos de coproducción de la ciudad: sector público, privado y sociedad civil. Con lógicas de mesas de trabajo distribuidas por las dimensiones reconocidas en los cerros islas (consensuadas normativa e institucionalmente), en donde el rol de los equipos de los gobiernos locales toma mayor incidencias en los procesos de elaboración de planes de integración de sus respectivos cerros isla. En este sentido, lo presidiera el Gobierno Regional para el seguimiento y mantención de los cerros isla.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BCN (s.f.). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado de <https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/region13/relieve.htm>
- Bustos Gallardo, Beatriz, Lukas, Michael, Stamm, Caroline, & Torre, André. (2019). Neoliberalism and territorial governance: proposals and reflections based on the case of Chile. *Revista de geografía Norte Grande*, (73), 161-183. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022019000200161>
- Cabrera, J. (2008). El derecho de propiedad, la función social del suelo y la normativa urbana. *Dimensiones* (Cochabamba), 1, 120-134. <http://hdl.handle.net/2268/95341>
- Cerros Urbanos como espacios comunes. (2020). Recueprado de: <https://www.cerrosisla.cl/cerros-urbanos-como-espacios-comune>
- Cordero, E. (2008a). El derecho urbanístico chileno y la garantía constitucional de la propiedad. *Revista de Derechos Fundamentales*, 2, 91-112. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3999271>
- Cordero, E. (2008b). De la propiedad a las propiedades. La evolución de la concepción liberal de la propiedad. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 31, 493-525. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512008000200014>
- CNDU. (2018). Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. *Propuestas para implementar un Sistema de Planificación urbana Integrada*. Recuperado de : <https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2018/03/2.-PROPUESTAS-PARA-IMPLEMENTAR-UN-SISTEMA-DE-PLANIFICACION-URBANA-INTEGRADA-1.pdf>
- CNDU. (2015). Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. *Planificación urbana Integrada: Investigación de modelos y buenas prácticas*. Recuperado de : <https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2018/03/ANEXO-PLANIFICACION-URBANA-INTEGRADA-INVESTIGACION-DE-MODELOS-Y-BUENAS-PRACTICAS.pdf>
- De Mattos, C.A. (2005). De la planificación a la gobernanza: hacia un nuevo modo de gestión urbana. *Revista Ciudades*, 66.
- Del Canto, N. (2016). *Los efectos de la modificación al Artículo 59 de la LGUC en el cerro Alvarado de Vitacura: ¿Los límites del mercado inmobiliario, o la negligencia en el rol planificador del Estado?*. Tesis Magistral. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

- Ducci, M. (1997). Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 23 (69). Recuperado de <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1164>
- Fainstein, S. S., & Fainstein, N. I. (1971). City planning and political values. *Urban Affairs Review*, 6(3), 341-362.
- Fernandez, I. (2011). Los cerros islas como hábitats de fauna y generadores de servicios ambientales para la ciudad de Santiago de Chile. *Revista Conservación Ambiental*.
- Fernandez, I. (2009). Recuperación de los cerros islas: ¿una posible solución a los problemas ambientales de Santiago?. *Revista Electrónica Ambiente Total. Ecología, Geografía, Urbanismo y Paisaje*. (Vol. 2) Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje. Universidad Central de Chile Santiago, Chile. https://www.researchgate.net/publication/220038679_Recuperacion_de_los_cerros_islas_una_posible_solucion_a_los_problemas_ambientales_de_santiago
- Flores-Xolocotzi, R. (2012). Incorporando desarrollo sustentable y gobernanza a la gestión y planificación de áreas verdes urbanas. *Frontera norte*, 24(48), 165-190. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722012000200007&lng=es&tlng=es.
- Fuentes Arce, L. (2011). Competitividad urbana en el contexto latinoamericano: El caso de Santiago de Chile. *Revista de geografía Norte Grande*, (48), 81-106. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022011000100006>
- Fundación Cerros Islas (s.f.). Recuperado de <https://www.santiagocerrosisla.cl/cerros>
- Given, Lisa M. (2008). *The Sage encyclopedia of qualitative research methods* (Vol. 1 & 2) Estados Unidos: California. Sage Publications, Inc. Recuperado de: <http://www.yanchukvladimir.com/docs/Library/Sage%20Encyclopedia%20of%20Qualitative%20Research%20Methods-%202008.pdf>
- Fishman, R. (2012). Readings in urban theory. *Urban utopias in the twentieth-century: Ebenezer Howard, Frank Lloyd, Wright, and Le Corbusier*. (3), 27-54.
- Forray, R. Arellano, E. Picón, M Catalina. Fernández, I. Besa, A. Lefranc, E. Ruiz, F. (2012). Concurso Políticas Públicas. Capítulo VII: Integración de los cerros isla al sistema de áreas verdes de

- Santiago 2011. 177-209. Disponible en web: <http://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/propuestas-para-chile-2012-capitulo-vi.pdf>
- Krueckeberg, D. (1995). The Difficult Character of Property: To Whom Do Things Belong?, *Journal of the American Planning Association*, 61:3, 301-309
- Lefebvre, H. (1973) *El derecho a la ciudad*. Barcelona, Editorial Península.
- Mackenney, Óscar, & Ulriksen, Karen. (2009). Los cerros isla en la memoria colectiva de Santiago. *ARQ* (Santiago), (71), 88-91. <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-69962009000100017>
- Marcuse, P. (2011). The three historic currents of city planning. *The New Blackwell Companion to the City*, 643-655.
- Martí, M.; Blanco, I.; Parés, M. y Subirats, J. (2016). Regeneración urbana y gobernanza. ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso. En Rofman, A. (comp.) *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral* (pp. 27- 51). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Meny, Y. & Thoening, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Martinez, K. (2018). Impacto de la densificación - vertical e intensiva - sobre la dotación y uso del espacio público bajo el enfoque de la sustentabilidad urbana Comuna de Estación Central, Santiago de Chile (Tesis de maestría inédita). Universidad de Chile, Santiago Chile.
- Marsonet, Pedro y Salomone, Mariano (2011). Valor de cambio vs. valor de uso en la producción del espacio urbano mendocino. La disputa por los terrenos del ferrocarril en la Ciudad Mendoza. VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Recuperado de <https://www.aacademica.org/000-093/217>
- Márquez-Pulido, U. (2014). Valor de uso y espacio urbano: la ciudad como eje central de la conformación política, cultural y simbólica de las sociedades. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año LIX, núm. 222, pp. 187-208. ISSN-0185-1918
- Mashini, D. (2014). *Plan de integración de los cerros isla de Santiago a una matriz ecológica: Caso del cerro Hasbún dentro del Corredor Sur de San Bernardo*. Tesis Magistral. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

- Metropolis (2011). *Gobernanza Urbana Integrada: El camino hacia el futuro*. Manual de comisión 3. Recuperado de <https://www.metropolis.org/sites/default/files/c3-metropolis-gobernanza-integrada-esp.pdf>
- Hermann, G. & van Klaveren, F. (2013). ¿Cómo densificar? problemas y desafíos de las tipologías de densificación en la ciudad de Santiago. *Revista 180* (31), 38-43.
- Hernández-Sampieri, R. Fernández, C. Baptista, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. McGraw-Hill, México.
- Orellana, A., Vicuña, M. y Moris, R. (2016). Planificación urbana y calidad de vida: aproximación al estado de la planificación local en Chile. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 10(19), 86-113. <https://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cvu10-19.pucv>
- Orellana, A. (2009). La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios. *EURE*, XXXV(104), 101-120.
- Orellana, A., Allard, P., Néspolo, R. y Mercado, J. (2012). Gestión urbana municipal a escala metropolitana: modelos en competencia. *Revista de Geografía Norte Grande* (51), 67-80.
- Picón, C. & Barrera, F. (2019). Cerros isla en una capital latinoamericana: oportunidad de planificación ecológica y elementos para su diseño. A: Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. "XI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Santiago de Chile, Junio 2019". Barcelona: DUOT, 2019.
- Plan Regulador Metropolitano de Santiago (2013). Ordenanza PRMS. Secretaría Regional Ministerial Región Metropolitana. Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- PNDU. (2014). Política Nacional de Desarrollo Urbano. *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile*. Santiago de Chile. Recuperado de: <https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/L4-Politica-Nacional-Urbana.pdf>
- Rajevic, E. (1996): "Limitaciones, Reserva Legal y Contenido Esencial de la Propiedad Privada". *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 23, N° 1.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., [versión 23.4 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [23 de Febrero del 2021]
- Reyes, S. (2004). Santiago: la difícil sustentabilidad de una ciudad neoliberal. De Mattos, C., Ducci, M.E., Rodríguez, A., Yáñez, G. (Eds), *Santiago en la Globalización: ¿una nueva ciudad?*. Ediciones Sur & Libros EURE. Chile.
- República de Chile. (1980). *Constitución Política de la República*. Versión actualizada a octubre 2010.

Resumen de investigación destacada en la XX Bienal de Arquitectura y Urbanismo de Chile, derivado de los resultados parciales de la investigación Cerros Urbanos como Espacios Comunes, financiada por FONDART Nacional (2019) Recuperado de: comunesurbanos.cl

Sabatini, F., & Soler, F. (1995). Paradoja de la planificación urbana en Chile. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 21(62).

SIEDU. (2018) . Recuperado de <http://siedu.ine.cl/>

Scott, J. (2012). Readings in urban theory. Authoritarian High Modernism. (3), 54-72.

Segovia, O. & Jórdan, R. (2005). Espacios públicos urbanos, pobreza y construcción social. Santiago de Chile: Naciones unidas.

Sierra, L. (2006). Urbanismo por decreto: centralismo y confusión institucional en la ciudad chilena. En Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos, CEP, Chile. Pp. 301-328.

Simons, H. (2011). El estudio de caso: Teoría y práctica. Ediciones Morata.

Vicuña Del Río, M., Pumarino, N. & Urbina, A. (2020). Pago por impactos en proyectos de densificación residencial intensiva del Área Metropolitana de Santiago: análisis crítico de los aportes al espacio público en la nueva legislación chilena. *EURE*, 46(139), 47-71.

Vicuña Del Río, M. & Galland, D. (2019) Urban Planning. En: Anthony M Orum,editors. The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies. Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell.

Vicuña del Río, M. (2017). Impacto de la densificación residencial intensiva en la segmentación del tejido urbano de Santiago: un enfoque cuantitativo. *Revista 180*, (40).

Vicuña Del Río, M. (2013). El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile. *Revista INVI*, 28(78), 181-219.

Arias, A. (2019, 2 de febrero). Cerro La Ballena tendrá Bike Park. *Portal Puente Alto* . Recuperado de: <https://www.portalpuentealto.cl/cerro-la-ballena-de-puente-alto-tendra-bike-park/>

Leyes y reglamentos

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Historia de la Ley N° 19.939.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Historia de la Ley N° 20.791.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Historia de la Ley N°20.958.

