

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/339106987>

# El Desafío de la Gestión Urbana en los cerros de Valparaíso

Article · June 2015

---

CITATIONS

2

READS

305

2 authors, including:



[Hernán Orozco](#)

Universidad Tecnológica Metropolitana

14 PUBLICATIONS 134 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Instrumentos de Planificación [View project](#)



Colaboraciones Plano [View project](#)

"La *irregularidad* (de forma y norma) del desarrollo urbano de las zonas altas se mezcla con la vulnerabilidad social, la autoconstrucción de los espacios privados y el descrédito de la institucionalidad y las autoridades, conformando un contexto socio-espacial particular, de tanta riqueza como complejidad".

*Maite Rivera y Hernán Orozco*



# El desafío de la gestión urbana en los cerros de Valparaíso

**Por Maite Rivera <sup>1</sup> y Hernán Orozco <sup>2</sup>**

Reflexión sobre el Plan de Reconstrucción de Valparaíso 2014 y la autogestión histórica del desarrollo urbano porteño

LOS DÍAS 12 y 13 de abril del año 2014, los cerros de la ciudad puerto sufrieron el llamado “gran incendio de Valparaíso”, que afectó a doce barrios fundamentalmente residenciales en los cerros Mariposas, Monjas, La Cruz, El Litre, Las Cañas, La Merced, La Virgen, Santa Elena, Ramaditas y Rocuant, dejando casi 3.000 viviendas destruidas y más de 12.000 personas damnificadas.

Sindicada como una de las principales causas de la rápida propagación del fuego, la *irregularidad* (de forma y norma) del desarrollo urbano de las zonas altas se mezcla con la vulnerabilidad social, la autoconstrucción de los espacios privados y el descrédito de la institucionalidad y las autoridades, conformando un contexto socio-espacial particular, de tanta riqueza como complejidad.

El día 3 de septiembre del mismo año, la presidenta Michelle Bachelet y la Delegación Presidencial destinada a la zona de catástrofe presentaron el “Plan de Inversiones, Reconstrucción y Rehabilitación Urbana, Valparaíso 2014–2021” (en adelante, el Plan), que anunció la inversión de 510 millones de dólares en proyectos con plazos de ejecución hasta el año 2021, entre los que se encuentran: construcción de vialidad estructurante, equipamiento, saneamiento, espacio público, tratamientos ambientales, reconstrucción de viviendas y subsidios de relocalización.

No cabe duda de que la noticia del quiebre en el círculo histórico de desinversión urbana, en uno de los sectores más desfavorecidos de una de las ciudades más importantes del país, aportará al mejoramiento de los estándares de conectividad, movilidad, ambientales, sanitarios,

---

1 Maite Rivera Marchevsky es arquitecta de la Universidad de Viña del Mar y estudiante del Magister en Urbanismo de la Universidad de Chile, con experiencia en diseño, gestión, revisión y coordinación de proyectos y manejo del cumplimiento de aspectos normativos vigentes y técnicos legales.

2 Hernán Orozco Ramos es arquitecto de la Universidad de Chile y estudiante del Magister en Urbanismo de la misma universidad. Se ha dedicado a la consultoría e investigación sobre instrumentos de planificación y gestión, urbana y territorial.

de seguridad y de bienes públicos urbanos, todos necesarios y urgentes para tantas personas y su calidad de vida.

Pero, considerando que hoy el Plan carece del nivel de detalle que permita un análisis de sus posibles consecuencias, cabe preguntarse: ¿cuán importante es para el Plan entender la forma de habitar los cerros y escuchar el *sentir* de los porteños para una reconstrucción sensible que rescate la riqueza formal y la cohesión social?

## Los cerros de Valparaíso

Los cerros de Valparaíso históricamente han sido un personaje del desarrollo urbano y social chileno, representando una forma de *hacer ciudad* caracterizada por la autogestión del espacio y la adaptación a un contexto geográfico complejo, un caso particular de apropiación del territorio que ha generado una riqueza espacial reconocida e incomparable y sacrifica, a su vez, el apego a la normativa y a la institucionalidad.

El resultado es un gran anfiteatro edificado hacia el mar y áreas naturales que, sin mayor planificación, regularidad o norma, se conformó como una ciudad con identidad. Hasta el gran incendio, lo anterior fue considerado una distinción, un valor –sin importar, mayormente, el abandono de la inversión pública– que posteriormente a la tragedia fue sujeto de cuestionamiento, visibilizado como un problema y generador de una zona de inversión pública prioritaria.

Todo lo anterior se reflejó en el contexto de la emergencia, ya fuera para bien (en el caso de la ayuda prestada entre vecinos en el momento del siniestro) o para mal, como fue la reacción de la población ante la llegada de las autoridades a la zona de emergencia. Esto deberá ser considerado por el Plan, tanto como oportunidad como amenaza.

“No había arquitecto con tanta imaginación como los moradores más pobres de Valparaíso” (Urbina,

2002). La frase anterior muestra la esencia de esta doble relación entre habitantes y territorio, entre pobreza, autogestión y adaptación en los cerros de Valparaíso, sector de la ciudad que prontamente será sujeto de altos montos de inversión.

## La regeneración urbana en Chile

A pesar de que no es el tema central de la presente reflexión, cabe mencionar que los instrumentos para la regeneración urbana del país, en las últimas décadas, han vacilado entre la inversión y gestión social de pequeña escala y las políticas en favor del desarrollo inmobiliario en zonas deterioradas.

Por un lado, la reinversión pública, acompañada del fortalecimiento de estructuras sociales que sostengan en el tiempo los cambios físicos, la representan programas como *Quiero mi barrio*, focalizados sólo en sectores vulnerables. Por otro lado, las políticas públicas que incentivan la reinversión y rentas privadas (inmobiliarias), con serias consecuencias en las estructuras sociales previas a la renovación, la representan Subsidios, Zonas de Renovación Urbana y Planes Reguladores Comunales que ofrecen grandes volúmenes de constructibilidad en barrios consolidados de baja altura (López-Morales, 2013).

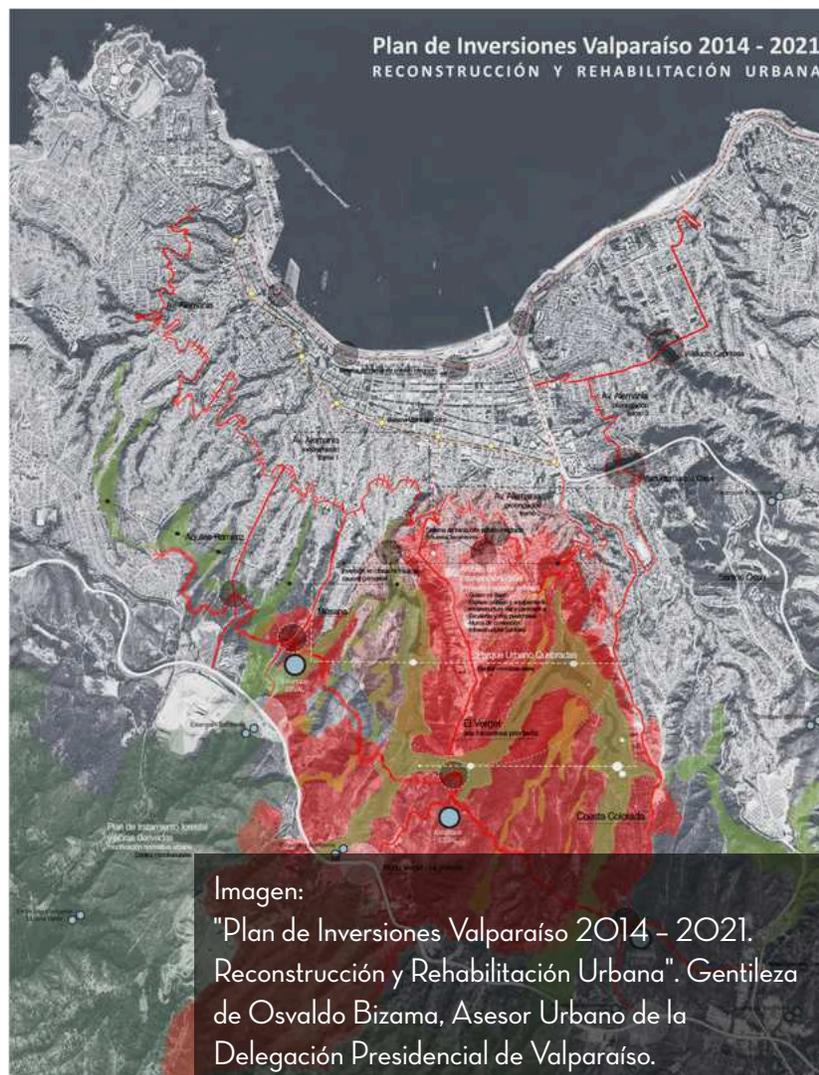
Así, considerando la alta inversión en infraestructura y el corto plazo propuesto, poco usuales para Valparaíso, el presente artículo reflexiona sobre las siguientes interrogantes: ¿el Plan permitirá un proceso que ponga énfasis en la dimensión social de un espacio tan expresivo y con tanto significado como son los cerros de Valparaíso? Y, ¿qué sucederá con el resto de los cerros que comparten las características de vulnerabilidad social ambiental y que pudiesen ser sujeto de gestión en el largo plazo?

Estos cuestionamientos esconden una temática tan importante como ausente en el desarrollo urbano del país en general, un desafío de gestión urbana, entendida como la alianza entre la planificación y la inversión en un

marco institucional que permita la gobernanza y el empoderamiento de las comunidades.

## El Plan de Inversión

“Lo primero es dar cuenta de un Valparaíso que no acostumbra un nivel de inversión de esas características a través de un Plan”, señala Osvaldo Bizama (en adelante, Osvaldo), Asesor Urbano del Delegado Presidencial de la Reconstrucción de Valparaíso, en una entrevista realizada por los autores en noviembre de 2014, de la que se extraen los antecedentes expuestos a continuación. “Se peleó harto porque se anunciara como un Plan de Inversiones más que un Plan Maestro... es que los Planes Maestros



tienden a idealizar las ciudades, pero no tienen bases de financiamiento claras. Por lo tanto, son carteras que pueden quedar en cualquier cosa, queda una señal de la ciudad solamente, y de eso Valparaíso está lleno, de Planes Maestros".

"Plan de Inversiones Valparaíso 2014 – 2021. Reconstrucción y Rehabilitación Urbana". Gentileza de Osvaldo Bizama, Asesor Urbano de la Delegación Presidencial de Valparaíso.

Institucionalmente, la Delegación Presidencial, que trabaja en Valparaíso permanentemente, coordina con la Comisión Interministerial de Ciudad y Territorio encargada de proponer respecto del Plan y validar sus resultados. El trabajo se divide en mesas semanales de cada una de las escalas de intervención (Ciudad, Barrio y Vivienda) en que participan los servicios locales. Lo anterior se complementa con los Ministerios de Hacienda y Desarrollo Social, que monitorean y aportan a las definiciones del Plan, respectivamente.

Debido a la baja experiencia de los equipos técnicos públicos en proyectos de desarrollo urbano integrales de esta envergadura, el Plan se materializará a través de licitaciones y consultorías con montos históricos para la ciudad y, muchas veces, simultáneamente. Incluso está contemplado que Organizaciones No Gubernamentales puedan aportar a la creación de los términos de referencia de los diseños, una de las principales preocupaciones de la Delegación.

Operativamente, los *proyectos integrales* se identifican conjuntamente con los vecinos de cada sector y se enmarcan en un proyecto de diseño urbano general que se alinea con cuestiones programáticas de gobierno, como seguridad, equidad y desarrollo. Lo anterior plantea una *doble coherencia*: participación ciudadana y políticas públicas de gobierno.

Respecto del impacto en las decisiones de la participación ciudadana, Osvaldo señala que desde el comienzo se trabajó con la comunidad, universidades, Colegio de Arquitectos y otras organizaciones no

gubernamentales, donde la comunidad influyó principalmente en la planificación a escala barrial, en lo que podría ser un *modelo de participación* para grandes proyectos urbanos.

Así, el Plan corresponde a una estructura clara y un nuevo *modo de operar*, que, según Osvaldo, resultan sencillos, dan soluciones en un corto plazo a un territorio complejo y dinámico y están planteados a través de *proyectos integrales* a escala de barrio, donde la Delegación Presidencial es un ente coordinador de inversiones sectoriales y de la participación de los servicios públicos nacionales, regionales, locales y ciudadanos.

## La vivienda

El déficit de vivienda postincendio está siendo abordado por el Plan mediante tres líneas de financiamiento, explica Osvaldo. La primera, con un alto énfasis en la autoconstrucción asistida, busca mantener en el sector a las familias propietarias de terrenos con condiciones de riesgo mitigable. La segunda línea, para familias sin propiedad, les ha permitido adquirir viviendas en otros sectores. Por último, la línea más significativa se traducirá en un *Proyecto de Integración Social* (PIS) que considerará 800 viviendas para damnificados con algunas de mayor valor (clase media) en un mismo conjunto ubicado alrededor del área siniestrada (Pajonal, Playa Ancha y Vergel), una vez ejecutados los proyectos de infraestructura.

Cabe mencionar que el país carece de una reflexión profunda y un consenso claro sobre el concepto de *integración social* y sus alcances. En este sentido, los PIS se encuentran desde 2006 entre un conjunto de instrumentos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) que buscan generar vivienda social en zonas equipadas e integradas revirtiendo la tendencia de segregación, basados en la aplicación de un subsidio de 100 UF para las familias de clase media o media baja que acepten convivir con familias de menor condición

social. Esta herramienta que aún mantiene problemas de funcionamiento e institucionalidad (Noguera, 2013) –y, por lo tanto, un bajo número de experiencias– no se ha convertido en una garantía de calidad en las soluciones habitacionales y mucho menos de integración social urbana.

Por otro lado, respecto del riesgo a nuevas tomas de terreno, se plantea como un tema imposible de prever entendiendo las necesidades de vivienda en las grandes ciudades de todo Chile.

## La infraestructura

El incendio en Valparaíso dio cuenta de una necesidad apremiante por conectividad en estas zonas suburbanas con un aislamiento significativo. El Plan propone una cartera de proyectos de transporte, accesibilidad vehicular y movilidad peatonal (ascensores) que se vinculan geográficamente entre sí y que se han trabajado con los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas y Transporte, la Secretaría de Planificación de Transporte (SECTRA), Metro de Valparaíso (Merval), etc.

Lo anterior plantea un *mix* interministerial y una velocidad poco habitual en la materialización de los proyectos de infraestructura a nivel nacional. Osvaldo explica cómo algunos proyectos que contemplan vialidad urbana (MINVU) y puentes (MOP) han logrado coordinar tiempos y recursos para una ejecución integrada; ejemplo de ello es la prolongación de la Av. Alemania, vital para la conectividad de la ciudad, que pudo completar su etapa de diseño gracias a la reconstrucción.

Otro tema igualmente apremiante en los cerros es la infraestructura sanitaria y el agua que hoy es bombeada desde el plan hacia los cerros. En este sentido, cabe mencionar el proyecto vial y de infraestructura sanitaria denominado Camino del Agua (grifos, sirenas, estanques prefabricados, etc.), que albergaría la nueva matriz alimentadora hídrica en la parte alta del anfiteatro.

## Valparaíso sustentable

El Plan vuelve a visibilizar el tema de la sustentabilidad ambiental en Valparaíso, ciudad propensa a incendios forestales debido a especies introducidas altamente invasivas y pirógenas y a la alta vulnerabilidad ambiental como resultado de la proliferación de micro-basurales y contaminación de cuerpos de agua. En este contexto, la principal iniciativa es la recuperación de las quebradas como espacios naturales y corredores biológicos en el área urbana, reforestando con especies nativas, limpiando micro-basurales, recuperando los cursos de agua, etc. Dicho proyecto está apoyado en un estudio en desarrollo por parte de la Dirección de Obras Hidráulicas de Valparaíso para actualizar su Plan Maestro de Aguas Lluvias.

En este sentido, Osvaldo recalca lo importante que fue hacer visible el tópico ambiental y ecológico, al igual que la recuperación de la vivienda y de la infraestructura, lográndose que el 40% de la inversión fuese destinada a estas temáticas, una señal de voluntad a enfrentarse a temas que hasta el momento han sido poco abordados.

## Conclusiones

El Plan de Reconstrucción de Valparaíso, planteado como un plan de inversiones multisectorial, se transforma en una herramienta que supera los alcances de los instrumentos clásicos como los Planes Maestros, pero al mismo tiempo desnuda una visión economicista de las políticas públicas urbanas. Afortunadamente, el Plan parece compensar el sesgo antes mencionado, con una visión integradora del territorio que se espera se transforme en el hilo conductor de las inversiones urbanas previstas.

Nuevamente, la planificación urbana es prioridad por motivo de una catástrofe, lección históricamente no aprendida. Es difícil pensar que este Plan sea el inicio de un proceso mayor que abarque otros grupos o sectores en condiciones similares de vulnerabilidad

socio-ambiental, lo que cuestiona la responsabilidad del Estado en la gestión urbana y su capacidad de dar soluciones integrales sin una situación de catástrofe que permita generar institucionalidad e instrumentos con atribuciones y recursos. En este sentido, nace la interrogante: ¿podrían los equipos técnicos regionales o locales de Valparaíso llevar este gran proyecto urbano a buen término, una vez disuelta la institucionalidad de la Delegación Presidencial?

Por otro lado, por primera vez en mucho tiempo el Estado mira con atención a los cerros de Valparaíso, destinando recursos a un sector invisibilizado por otras áreas urbanas como el plan, el borde costero o el pie de cerro. Pero aún es posible evidenciar un bajo nivel de conciencia de los efectos de la alta inversión en infraestructura en áreas socialmente vulnerables sin una adecuada gestión social. Así, queda la pregunta: ¿cómo se podrá garantizar que el aumento de las rentas potenciales de suelo no generen desplazamientos que den paso a una nueva periferia suburbana aún no definida y que las nuevas viviendas y espacios públicos sean aprovechados por estos grupos vulnerables?

A escala ciudad, el Plan contempla inversiones que sobrepasan el área de la catástrofe y aportarán a la estructura e integración del conjunto de la ciudad. A escala barrio, las metodologías de gestión social del programa *Quiero mi barrio* asegurarán una regeneración con sentido para las personas. A escala vivienda, las múltiples posibilidades permitirán flexibilidad en soluciones para cada familia. En su conjunto, una apuesta por la gestión integral y multiescalar de la ciudad de Valparaíso. A pesar de todo ello, es difícil asegurar que el resultado sean los cerros de Valparaíso que conocimos, con su autogestión, su autoconstrucción, su cohesión social, sus arquitectos improvisados y la singular espacialidad que los caracteriza. **¶**

## Bibliografía

Bizama, Osvaldo (2014). *Entrevista personal*.

Gobierno de Chile (2014).“Plan de Inversiones, Reconstrucción y Rehabilitación Urbana, Valparaíso 2014 – 2021”.Disponible en: <<http://www.interior.gob.cl/media/2014/09/PLAN-DE-INVERSION-VALPO-2014-2021.pdf>>

López-Morales, E (2013). “Gentrificación en Chile: aportes conceptuales y evidencias para una discusión necesaria”. *Revista de Geografía Norte Grande*. Vol. N° 56: pp.31-52.

Noguera, M (2013).“De la Política Pública a la Práctica: Proyectos de Integración Social (PIS)”. Disponible en: <[http://revistaplaneo.uc.cl/2013/07/01/de-la-politica-publica-a-la-practica-proyectos-de-integracion-social-pis/?utm\\_source=Presentación+PLANE+1&utm\\_campaign=DifusiÃ](http://revistaplaneo.uc.cl/2013/07/01/de-la-politica-publica-a-la-practica-proyectos-de-integracion-social-pis/?utm_source=Presentación+PLANE+1&utm_campaign=DifusiÃ)>

Urbina, X (2002). “Los conventillos de Valparaíso”. *EUV*.